

✓ 348.494

# SZOCIÁL- POLITIKAI ÉRTESÍTŐ

1987

3

MTA · SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZET



A TÁRSADALOMPOLITIKA  
ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI KUTATÁS  
TS/3 PROGRAM ÉRTESÍTŐJE

---

KÉSZÜLT A MTA SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZET  
TÁRSADALOMPOLITIKAI OSZTÁLYÁN  
FELELŐS KIADÓ: CSEH-SZOMBATHY LÁSZLÓ

Szerkesztette: Ferge Zsuzsa  
Lévai Katalin  
Pik Katalin



MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
SZOCIOLÓGIAI KUTATÓ INTÉZETE  
Társadalompolitikai Osztály

SZOCIÁLPOLITIKAI ÉRTESÍTŐ  
1987/3

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Nemzetközi válogatás

BUDAPEST  
1987



ISSN 1236.8734

Hozott anyagról sokszorosítva

8717501 MTA Sokszorosító. Budapest, F. v.: dr. Héczey Lászlóné



# TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

BEVEZETÉS - - - - -	5
Szerkesztői megjegyzések - - - - -	13

## I. RÉSZ: Történeti és elméleti kérdések

GUY PERRIN: A társadalombiztosítás száz éve - - - - -	15
GØSTA ESPING-ANDERSEN: A szociális állampolgári jogok állama - - - - -	35
ADRIAN SINFIELD: Kihívás a szociológia számára - - - -	66
GUY PERRIN: A racionalizálás és a humanizálás: a társad- alombiztosítás reformjának két fő célja - - - -	82
HERMAN DELEECK és BÉA CANTILLON: A garantált minimum -	95
GÁCS ENDRE: Szociális kiadásaink nemzetközi összehason- lításban - - - - -	117

## II. RÉSZ: Finanszírozási és egyéb technikai kérdések

E.M. MURPHY: A társadalombiztosítás finanszírozásának módszerei: bevezető elemzés - - - - -	137
PIERRE MOUTON: A szociális biztonság finanszírozásának módszerei az ipari országokban: nemzetközi ana- lízis - - - - -	148



FRANCIS PAVARD: A társadalombiztosítás járulékfizetési rendszerű finanszírozása - - - - -	188
JØRN HENRIK PETERSEN: Társadalombiztosítás finanszírozása adóztatással - - - - -	204
ALAIN ÉS CHANTAL EUZÉBY: A társadalombiztosítás finanszírozásának módszerei, a munka költségei és a foglalkoztatottság az iparosodott, piacgazdálkodású országokban - - - - -	215
AVIVA RON: Állami részvétel a társadalombiztosításon alapuló betegbiztosítás finanszírozásában - - -	257
ROGER A. BEATTIE: A munkanélküliség terjedésének tulajdonítható pénzügyi egyensúlyvesztés - - - - -	271
J.F. CHADELAT: A társadalombiztosítás bevételeinek és kiadásainak rövid- és közepes távu megállapításához alkalmazott módszerek - - - - -	290
ALAIN EUZÉBY: Szociális védelem Nyugat-Európában - - -	323
FÜGGELÉK	
A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal 26., 1944. április 20-án Philadelphiában tartott közgyűlésén elfogadott 67-es számú ajánlás - - - - -	331
A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal 46., 1962. június 6-án Genfben tartott közgyűlésén elfogadott 114-es számú egyezmény - - - - -	336

## BEVEZETÉS

A társadalombiztosítási rendszer mindennapi életünk olyan szerves részévé vált, hogy már szinte "természetesnek" tekintjük létét is, működési módjait is - legfeljebb azért bíráljuk, mert alacsonyak és többnyire nem értékállóak az ellátások, a családi pótlék vagy a nyugdíj. Ha van változás a közvéleményben az utolsó 10-15 évben, ennek fő eleme a Rákosi-években meghonosodott ajándék-szemlélet elleni lázadás. Egyre többen vállalják, bár szinte csak a nyugdíjak esetében fogalmazódik meg egyértelműen, hogy a társadalombiztosítási ellátások nem a paternalista állam bőkezű és jóságos ajándékai, hanem - munkával és járulékfizetéssel szerzett - jogok. E mozgások következtében kezd némileg átalakulni a szociálpolitika és a társadalombiztosítás szótára, amennyiben mind ritkábban halljuk a pénzbeni vagy természetbeni "juttatás" kifejezést, mind gyakrabban azt, hogy szolgálatokról, szolgáltatásokról, társadalombiztosítási ellátásokról vagy társadalmi jövedelmekről esik szó.

A nemzetközi mezőnyben és történelmi perspektívában jelentősebbek és izgalmasabbak a társadalombiztosítás körüli elvi és gyakorlati viták, harcok, mint amit ma nálunk a nyilvánosság elé kerülő kérdések sejtetnek.

A társadalombiztosítás Magyarországon a nyolcvanas évek közepén a nemzeti jövedelem mintegy hatodát-hetedét, a lakosság személyes rendelkezésű pénzbeni jövedelmének negyedét kezeli. Más szavakkal: pénzjövedelmeink minden 100 forintjából 23 forint a társadalombiztosításon keresztül jut el hozzánk. Ez az összeg persze nagyobb - 100-ból akár 100 forint is lehet - nyugdíjasoknál; az átlagosnál több a gyermekeseknél; és ennél kevesebb a fiatal, egészséges, gyermektelen családoknál vagy egyéneknél. De gyakorlatilag nincs ma már olyan egyén vagy csa-



lád, aki élete egy-egy periódusában ne kerülne kapcsolatba a társadalombiztosítással.

E valamennyiünket átfogó rendszer az utolsó száz évben épült ki Európa-szerte (illetve az iparosodó és iparosodott országokban). Multbeli fejlődéséből semmi nem "természetes". A nemzetközi és magyar történeti anyagokból - amelyekből itt csak két külföldi izelítőt adunk (G. Perrin; G. Esping-Andersen), de reméljük, hogy még módunk lesz visszatérni rájuk egy következő válogatásban - kitűnik, hogy a társadalombiztosítás története társadalmi konfliktusok és érdekharcok története is, szellemi és tudományos mozgások története is. A társadalmi-gazdasági-ideológiai környezet a legalapvetőbbtől a legjelentéktelenebbnek látszó technikai vagy ügyviteli kérdésekig a társadalombiztosítási rendszerrel összefüggő minden kérdésre rányomja a bélyegét.

Ezért igaz egyfelől az, hogy minden egyes társadalombiztosítási rendszer szinte állandó mozgásban van. Új szükségletek jelennek meg, vagy régebben létező, de kielégítetlen szükségletek igényelnek elfogadást. Új csoportok lépnek színre és követelnek különféle jogosultságokat. Az ügyintézésben folyamatosan küzdenek egymással a részleteket jobban figyelembevevő, az elvárásokat bonyolító, illetve ezeket nagyvonaluan és célratörően egyszerűsíteni kívánó tendenciák; az állam szerepét erősítő bürokratizáló, illetve ezt a szociális partnerség vagy a társadalombiztosítási önállóság nevében gyengíteni vagy kontrollálni akaró tendenciák. A finanszírozás minden részlete - ki mennyit fizessen; mi legyen a járulékalap; hogyan kezeljék a befolyó pénzeket; milyen szintűek és tartamuk legyenek az ellátások - vita és változtatás tárgya. A mozgások lehetnek gyorsabbak vagy lassabbak, de csak erőszakkal és időlegesen állíthatók le.

A társadalmi-gazdasági hatásokkal (amelyekben az országonként eltérő mult is bennfoglaltatik) magyarázható másfelől az is, hogy nincs két teljesen egyforma társadalombiztosítási rendszer. Ez annak ellenére így van, hogy mindig sokféle nemzetközi hatás érvényesült; hogy a Bismarck által fémjelzett



társadalombiztosítási rendszert a németek tudatosan is propagálták, de "magától" is hatott; hogy egyes országcsoporthoz politikai vagy ideológiai okokból igyekeztek közelhozni rendszereiket; hogy a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal az első világháború óta intenzíven törekszik (ismét - különféle érdekek miatt) a rendszereket harmonizáló ajánlások és egyezmények elfogadtatására. (L. Guy Perrin első tanulmányát.)

A végtelen változatosságból izelítőt ad a következő oldalon található táblázat, amely azt mutatja meg, hogy melyik európai ország mikor milyen biztosítási kötelezettséget iktatott törvénybe. A táblázatból valamennyire következtetni lehet arra, hogy mely időszakokban volt relative gyors a fejlődés (az 1880-as éveket követően; az első világháború és e nagy válság után; közvetlenül a második világháború után), és arra is, hogy még ma sem elfogadott társadalmilag mindenütt minden kockázat fedezése (erre a munkanélküli "segély" a legjobb példa). De ugyanezt a változatosságot találjuk minden részletkérdésben, amint ez a közölt tanulmányok egy részéből (pl. Mouton, Euzéby) kitetszik. Valójában a társadalombiztosítás értelmezésétől a nyugdíjkorhatárig, a családi pótlék gyermekenként egységes vagy változó összegétől a táppénzre való "várakozási időig" minden részletmegoldás rendkívüli sokszínűséget mutat. És az egyes konkrét megoldások mindig sokféle erő és érv találkozásának eredőjeként alakulnak ki.

A folytonos mozgások tehát társadalmi erőterben zajlanak. A változások egy - nem kis - része pillanatnyi erőeltolódások, vagy szükséghelyzetre, különös feszültségekre való reagálások következménye, illetve a már meglévő eljárások praktikus szempontból hasznosnak látszó tökéletesítése. Ezek pragmatikus módosítások, amelyeknek közvetlen elméleti vagy ideológiai megalapozása általában, legalábbis első megközelítésben nincs. Pontosabban, ezekben az esetekben is sokféle pro és kontra érv hangzik el, és sokféle társadalmi érdek mozgatja az érveket. Ám ezek nem illeszkednek közvetlenül valamilyen átfogó elméleti rendszerbe. Ezért rendszerint csak utólagos és bonyolult társadalomtudományi elemzéssel dönthető el (ha egyáltalán



Az első társadalombiztosítási törvények elfogadásának ideje  
az európai országokban 1)

Periódus	Első államilag kötelező				
	bal- eset- bizto- sítás	betegsége, anyasági biztosítás	öregségi, rokkantsági biztosítás	munka- nélkü- liségi biztosítás	családi pótlék
	törvény elfogadási ideje				
1883-1900 között	11	7	2	-	-
1901-1920 között	10	11	12	11	-
1921-1944 között	4	8	11	7	11
1945 után	-	1	1	3	15
Együtt:	25	27 2)	26 3)	21	26
Bevezetés átlagos éve (ha van törvény)	1907	1914	1918	1925	1945
Magyarországi be- vezetés éve	1907	1891	1928	1957 4)	1938

Forrás: Social Security Programs Throughout the World. Us Department of Health and Human Services, Research Report No.58. 1982. (Saját számítások)

- 1) Összesen 25 ország, a II. világháború után önállóvá lett Albánia, Cyprus és Málta, valamint a kis európai területtel rendelkező Törökország nélkül. Németországban e törvényeket általában a II. világháború előtt vezették be. Ezek akkor egy ország törvényei voltak, s így került számításra az átlagév is. Ennek ellenére a későbbi fejlemények miatt az időeloszlásnál két országgént kerültek számbavételre. A munkanélküliségi biztosítás az NDK-ban 1977 óta hatályon kívül van, a családi pótlékot pedig az NDK 1950-ben, az NSZK 1954-ben vezette be.
- 2) Olaszországban és Spanyolországban külön időpontban hozták a betegségi, külön az anyasági biztosítási törvényt.
- 3) Dániában két - öregségi, ill. rokkantsági - törvény van.
- 4) Az 1957. évi törvény 1986-ig elvben érvényben volt, gyakorlati alkalmazás nélkül.



többről van szó, mint valamilyen gyakorlatias lépésről), hogy mi miért történt, mi kinek használt vagy ártott.

A mozgások másik részét nyíltan befolyásolják alapvető társadalmi erők, világnézetek és ideológiák.

Válogatásunk első részében néhány olyan tanulmányt közlünk, amelyek a társadalombiztosítás máig legfontosabbnak látszó elméleti kérdéseire - a társadalombiztosítás mögöttes értékeire, a jogok természetéhez - kapcsolódnak, illetve amelyek a (legalább) száz év óta tartó folyamat talán legfontosabb tendenciáját, a társadalombiztosítástól a társadalmi biztonság felé való elmozdulást járják körül. Ezt a választásunkat az motíválta, hogy Magyarország azon országok közé tartozik, amelyekben e tendencia részlegesen érvényesült ugyan, ám a nélkül, hogy a változások mögöttes elméleti- vagy elvrendszere világosan kifejtésre került volna, s a nélkül, hogy a változást segítő vagy gátló erők nyíltan szembekerültek volna. Az elmélet és a társadalmi erőviszonyok "láthatatlansága" részben tisztázatlan ill. ellentmondásos helyzeteket hoz létre, részben pedig azt vonja maga után, hogy minden mindig megkérdőjelezhető vagy visszavonható - ugyancsak nyílt konfrontációk nélkül.

A válogatás második része "technikai", elsősorban finanszírozási kérdésekkel foglalkozó anyagokat közöl. Ehhez a döntéshez az vezetett bennünket, hogy mindenütt, vagy legalábbis az országok többségében, mind több szó esik a társadalombiztosítás pénzügyi válságáról, bevételek és kiadások, források és kötelezettségek egyensúlyának felbomlásáról. A pénzügyi egyensúlyhiányt a társadalombiztosítás szakértői pénzügyi eszközökkel látják megoldhatónak. Ezért keresik a források növelésének, illetve a kiadások vagy kötelezettségek csökkentésének társadalmilag viszonylag legelfogadhatóbb, gazdaságilag viszonylag legelőnyösebb eszközeit.

A pénzügyi egyensúly felbomlása Magyarországon is fenyeget - illetve az ellátások alacsony vagy romló színvonalát a "takarékoság", az egyensúly felbillenésétől való félelem ma-



gyarazza. Mint másutt, nálunk is folyik az új, gazdaságosabb megoldások keresése. A nemzetközi mezőnyben leggyakrabban felbukkanó témák ismertetése ezért valószínűleg nem felesleges.

A második rész tanulmányai elvi érdekességű, technikai kérdéseket járnak körül, mint pl. hogy ki vagy kik fizessék a járulékokat; milyen alapon; milyen legyen az összefüggés befizetések és ellátások között; milyen összefüggések vannak elvonások és gazdasági mozgások között; legyen-e redisztributív hatása a rendszereknek; célszerű-e az ún. plafonirozás; milyen - felosztható vagy fedezeti - rendszer célszerűbb stb. A szűkebb finanszírozási kérdésekkel foglalkozó tanulmányokat három olyan tanulmány egészíti ki, amelyek egy-egy sajátos módszertani problémát villantanak fel (a megbízóbiztosítás sajátosságait, a munkanélküliség pénzügyi vonzatait, valamint a biztosítási matematika szerepét). Mindez természetesen nem a teljesség igényével lép fel - inkább izelítőt ad a nyitott kérdések tömegéből. (Hogy csak néhány kihagyott témát említsünk: nincs anyag az állami és magánbiztosítások kapcsolatáról; az egyes fedezeti rendszerek sajátosságairól; az önkormányzati ill. állami rendszerek sajátosságairól; előnyeiről és hátrányairól; a válság utáni részletes történetekről stb.)

A második rész zárótanulmánya (Euzéby) a finanszírozási problémák mögött meghúzódó széles elméleti-világnézeti spektrumot vázolja fel. Pontosabban arról van szó, hogy a mai finanszírozási nehézségek megoldása messze nem technikai kérdés. A választások - legyenek liberális, szelektív, szolidarisztikus, humanisztikus vagy más irányultságúak - értékkötöttek, és nem is csak a nemzeti, hanem a nemzetközi erőviszonyokon is múlnak. (Az elkülönülő világzónák gondolata például reménykeltő perspektivákat nyit - de alig képzelhető el, hogy a megvalósítás nemzetközi feltételei létrejöjjenek.) Az Euzéby által vázolt tendenciák - amelyek valószínűleg megint nem merítenek ki minden lehetőséget, de azért jól reprezentálják a sokszínűséget - azért különösen figyelemreméltóak, mert egyik-másik nálunk is érvényesülőben van, ismét anélkül, hogy az elméleti mögöttesek tisztázottak lennének. A jelek szerint a "liberálisnak" és



"szelektivitás felé mutatónak" nevezett gondolatrendszerek hatása terjed. Érdemes lenne tehát többet foglalkozni ezek társadalmi talajával és következményeivel.

E bevezetés nem tekinti feladatának, hogy magyarázza vagy minősítse a világnézetileg sokszínű, részletekben egymásnak is gyakran ellentmondó szemelvényeket. Elsősorban informálni szeretnénk, s befolyásolni csak közvetve. Azt reméljük ugyanis, hogy több ismeret és érv birtokában hazai vitáinkban is jobban tisztázhatók majd az érték- és érdekösszefüggések.

Végezetül köszönetet kell mondanunk mindenekelőtt a külföldi szerzőknek, akik baráti gesztussal engedélyt adtak tanulmányuk (alkalmasint csonkitott, és így óhatatlanul kicsit torzított) közlésére. Köszönjük továbbá a Statisztikai Szemlének, hogy másodközlésre átengedte Gács Endre tanulmányát - és ugyanezt köszönjük a Szerzőnek is. (Egyébként ez az egyetlen magyar szerzőtől származó anyag, aminek "beválogatását" nemzetközi vonatkozása indokolja.) Köszönjük végül a Társadalmi Főigazgatóság segítségét, fordítások átengedését, és mindenekelőtt Tenner Györgyné segítő együttműködését.

Budapest, 1987. szeptember

Ferge Zsuzsa





### Szerkesztői megjegyzések:

- A szövegek könnyebb áttekinthetősége érdekében számos lábjegyzetet és hivatkozást elhagytunk. Kivánságra az eredeti anyagokban hivatkozott művek jegyzékét megadjuk.

- A szerkesztés során hosszabb-rövidebb részeket elhagytunk, amire a (...) jelzés hívja fel a figyelmet. E mellett - egyes - a nem kifejezetten szakemberek szempontjából kevésbé érdekes - részleteket rövidítve összefoglaltunk, / / zárójelbe téve a módosított szövegeket.

A társadalombiztosítás magyar irodalma az utóbbi évtizedekben eléggé szegényessé vált. Ezért néhány esetben nincsenek kiforrott magyar kifejezések. (Ez pl. a helyzet az egyik kulcsfogalommal, a hagyományos társadalombiztosítással szembeállított, ill. azt túlhaladó "társadalmi biztonság" fogalmával.) Ezért kifejezéseink egy része idegenül vagy nehézkesen csenghet. Minden tisztázó vagy helyesbitő javaslatot örömmel fogadjunk.

Ferge Zsuzsa                      Lévai Katalin  
Pik Katalin

szerkesztők





GUY PERRIN:

(Nemzetközi Munkaügyi Hivatal)

## A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS SZÁZ ÉVE\*)

(Kivonatos fordítás)

/1881. november 17-én hangzott el a Reichstagban Vilmos császár üzenete a társadalombiztosításról. Ezt hamarosan követték az első törvények, 1883-ban a betegségbiztosításról, 1884-ben a balesetbiztosításról, 1889-ben a rokkantsági és öregségi biztosításról./

A német ujitás léte első percétől kezdve olyan érdeklődést váltott ki, ami megmagyarázza a következő hatvan éven át tartó sikerét és terjedését. A Németországban kitalált modell nemzetközi értéke minden, a fejlődés hasonló fokára érkező országban bebizonyosodott. Emlékeztetni kell arra is, hogy milyen jelentős szerepet játszott a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) e modell elterjesztésében a két világháború között... Végül érdemes lesz nyomon követni azt, hogy hogyan illeszkedett be a társadalombiztosítás a társadalmi biztonságra vonatkozó újabb elméletbe és ennek gyakorlati megvalósulásába. (...)

### 1. Egy intézmény születése

A társadalombiztosítás születése az iparosodó országok olyan objektív szükségletének felelt meg, amelyet a felvilágosodottabb körök, sőt, egyes kormányok is érzékelni kezdtek a XIX. sz. második felétől. A szükséglet főként technikai, demográfiai és gazdasági kényszerek nyomán alakult ki. Technikai oldalról nézve az életbiztosítással kapcsolatos vallási tiltások gyengülése és a valószínűségszámítás fejlődése nyitottak utat a biztosításnak az emberi kockázatok területén. Demográfiai oldalról az iparosodás kezdeti szakasza emberpusztító volt, s mo-

---

\*) In: Revue Belge de Sécurité Sociale, 1983. aug.-szept.



hóságát akkor semmilyen jogi vagy társadalmi fék nem korlátozta. A nőkből és gyermekekből is összetevődő munkaerő iránti kétségbeejtő közöny olyan demográfiai pusztulást türt el, ami végülis figyelem felkeltő kollektív problémává duzzadt. Sajátos módon a munkásosztályt sújtó bánásmód tragikus következményei, amelyek a társadalom elemzőit (Sismondi-tól Le Play-ig és Engels-ig) felháborították, kevésbé izgatták a közhatalmakat, mint azok a hatások, amelyek a szegény néposztályok katonai szolgálatra való alkalmasságát gyengítették. (...) Végül, gazdasági szempontból a gépesítés előretörése nyomán mind szűkebbé váló szakképzettségek és a dolgozók jobb szakmai beilleszkedésének igénye alakították át a korábbi szemléletet, illetve a képzési költségek növekedése, és egy stabil és jól képzett személyzet relatív hiánya ösztönöztek arra, hogy a munkát a tőkénél nem kevésbé értékes termelési tényezőként kezdjék kezelni.

Ezen anyagi jellegű tényezők mellett és ezekkel összefüggésben új társadalmi értékek tűntek fel, vagy kezdtek szélesebben elterjedni. (...) Két egymással versenyző politikai és szellemi gondolatrendszer jelent meg, amelyek vagy a liberalizmus tanával, vagy ennek tulkapásaival szembefordulva elősegítették, hogy az emberrel való törődés visszaépüljön a társadalmi munkaszervezetbe és a gazdasági életbe. A két gondolatrendszer a szocializmus és a szociális kereszténység, amelyek mindegyike a század második harmadában forrt ki, és a század utolsó harmadában kezdett gyümölcsöket hozni a vélemények változásában és a szociális vívmányokban. Az eredmények nem lettek volna sem ilyen koraiak, sem ilyen jelentősek, ha nem hordoztak volna olyan értékeket, amelyek az első ipari forradalom félelmes emberi problémáinak megoldási lehetőségeit ígérték.

Mindemellett számításba kell venni a három alkotó szereplő, a munkások, a munkáltatók és az állam sikeres működését. Egy új intézmény életképessége ugyanis gyakran kevésbé függ az általa bevezetett radikális újítástól, mint attól, hogy hogyan tud összekapcsolni ismert elemeket, hogyan tud korábbi vívmányokat szintetizálni és az új szükségletekhez alkalmazni. Ilyen



értelemben a társadalombiztosítás nem valamilyen abszolút kezdet, hanem a munkások védelmét szolgáló korábbi próbálkozások sikeres összekapcsolása. Ténylegesen sokat köszönhet a dolgozók és a munkáltatók különböző kezdeményezéseinek, amelyek azonban nem alkothattak volna ilyen sikeres szintézist az államnak tulajdonítható ismeretek és döntési képességek nélkül.

A dolgozók hajlottak arra, hogy - hajlamból és kényszerből - kövessék a szolidaritás útját. A szociális védelemre irányuló erőfeszítéseiket a legnehezebb körülmények között, a XIX. század elején gyakran az ellenálló szervezetek illegalitásában kezdték meg, részben az életben maradásért, részben politikai státus kivívásáért. Az erőfeszítések lényege a kölcsönös segítség megujtása és fejlesztése volt a munkásosztály érdekében, harci és védelmi eszközként. (...) A maguk részéről a munkáltatók részben észokokból, részben emberbaráti indítékokból kezdték felismerni, hogy felelősek dolgozóikért, és igyekeztek az ipari munka veszélyeivel szemben védelmet nyújtó üzemi környezetet teremteni, főként a szociális keresztényi gondolat hatására.<sup>1)</sup>

A munkáltatók felelősségérzetét, ami főként a balesetvédelemre, majd - a szociális paternalizmus indítékaiból - más munka- és életkörülményekre is kiterjedt, az állam ösztönözte, és a gyámsága alá tartozó foglalkozási csoportoknál (bányászok, katonák, közhivatalnokok) maga is osztotta. Az állam e mellett független szereplőként is színre lépett mint kollektív szerveződések kezese. A magánkezdeményezéseknek intézményi és pénzügyi támogatást nyújtott, azaz vagy e kezdeményezéseket fejlesztő jogi kereteket és strukturákat teremtett, vagy pedig a "szubvencionált szabadság" elvének megfelelő pénzügyi támogatást nyújtott nekik. Ám még az ilyen módon létrejövő sikeres kezdeményezések is tragikusan elégtelennek bizonyultak, mint-hogy nem épültek az érdekeltek kötelező részvételére és nem voltak elégséges anyagi eszközeik.

---

1) L. XIII. Leo pápa Rerum Novarum enciklikáját, 1891. május 15.



Végülis Németország, ahol egy céljaiban és eszközeiben határozott politikai akarat vezérelte a késői és felgyorsított iparosítást, volt az, amelyben a korábbi tapasztalatok és új körülmények együttese elvezetett a társadalombiztosításhoz. Az első német társadalombiztosítási törvények alapvető eredetisége az, hogy a biztosítás régen ismert, de emberi kockázatokra még ritkán alkalmazott technikáját sajátos új intézménnyé formálta, amely nem vezethető vissza közvetlenül az előzményekre, és amely jól alkalmazkodott az ipari proletariátus szükségleteihez. (...) Igaz, a megoldást közel száz évvel korábban elméletileg már felvázolta Condorcet a valószínűségszámítás kapcsán, mint az egyenlőtlenség, a kiszolgáltatottság és a "társadalmunk legnagyobb és legaktívabb osztályát folytonosan fenyegető" nyomor általános ellenszerét.<sup>2)</sup> /Más előfutárok is voltak, egyes kockázatokra nézve, pl. Daniel Defoe, vagy Leibniz./ A társadalombiztosítás azonban mégis több volt mindezeknél, mert lehetővé tette a kollektív védelem törvényes intézményesítését, politikai filozófia alapján, a célhoz igazodó technikákkal és szervezeti formával.

A társadalombiztosítás első törvényeinek elfogadását inspiráló politikai filozófia a katedraszocializmus közgazdaszainak tanaira épült. A katedraszocializmus iskolája először csak egyetemi körökre korlátozódott. Befolyása azonban jelentősen megnőtt azután, hogy az 1872-ben tartott híres eisenachi kongresszuson megalakult a Verein für Sozialpolitik, a Szociálpolitikai Egyesület azzal a céllal, hogy megtalálja a szociális állam reformjához vezető megegyezés útját. A más országokbeli, így a Lausanne-i vagy Manchester-i iskolához képest a katedraszocializmus számára előnyt jelentett politikai irányultsága, amely a párttá szerveződő német szocializmus viszonylag korai kifejlődéséhez kapcsolódott, valamint az, hogy szociális ügyekben elismerte az állam felelősségét. A közgazdasági felkészültség, a szocialista eszme és a "szociális etatizmus" érzékelhető előnyt jelentett a katedraszocializmusnak abban, hogy választ

---

2) Condorcet: Esquisse d'un tableau historique des progres de l'esprit humain. Editions sociales, 1971.



találjon a munkáskérdésre. A válasz arra a politikai célra épült, hogy a "negyedik rendet", azaz az ipari proletariátust integrálják a nemzet testébe. (...) A társadalombiztosítás épp azt a technikát jelentette, amelyet e cél szolgálatába lehetett állítani. A cél és a technika elfogadása politikatörténeti kérdés, de nem igazolja, hogy egyenlő módon minősítsük egy okos hatalom ügyes huzását és a katedraszocializmus mestereinek máig tiszteletet érdemlő alkotó elképzeléseit.

Az intézmény megszervezésének módja megerősítette a társadalombiztosítás sajátos jellegét. Egyfelől pénzeszközeinek összességével nem a költségvetés gazdálkodott, csupán a nyugdíj fedezéséhez használtak közpénzeket. Másfelől – a szociális segélyezés hagyományaival ellentétben – az ügyvezetést nem a közigazgatásra bízták, hanem a munkavállalók és munkáltatók képviselőiből alakult önálló testületekre. A szociális partnerek képviselőinek igazgatási autonómiáját szabályozó elvek biztosítási ágazatonként különböztek, mert logikus kapcsolat volt az érdekeltek pénzügyi részvétele és igazgatási felelőssége között. A betegségi biztosítás igazgatásában tehát kétoldalú volt a képviselet: miként a finanszírozásban, úgy az igazgatásban is kétharmados volt a dolgozók, egyharmados a munkáltatók képvisellete. A balesetbiztosítás igazgatását teljes egészében a munkáltatói szervezetekre bízták, mert a finanszírozás is kizárólag a munkáltatók kötelessége volt. A nyugdíjbiztosítás igazgatásában – miként finanszírozásában is – mindhárom partner, azaz a dolgozók, a munkáltatók és az állam vett részt. Az intézményi ujitást itt a társadalmi demokrácia előképe jelenti, azaz a szociális partnerek részvétele az intézmény igazgatásában. Valószínű, hogy a kölcsönös segítség hagyományai és a munkáltató balesetekért való objektív felelősségének elismertetése nagyobb szerepet játszottak a társadalombiztosítás kezdeti finanszírozási és igazgatási rendjének kialakításában, mint a participáció kidolgozott elmélete, amely eszme akkor még alig volt ismert. (...)

Igy a társadalombiztosításnak az első perctől kezdve határozott arculata volt. Sokat átvett ugyan a dolgozók korábbi,



többszörre spontánul létrehozott alkotásaiból, de egyikkel sem volt azonos. Az egyedi jelleget a csak ezen intézményre jellemző funkció, technika és szervezet együttese jelentette. (...)

Noha a társadalombiztosítás jelentős előnyöket nyújtott és helyet biztosított az igazgatásban a dolgozóknak, az érdekeltek részéről megnyilvánuló fogadtatás nem volt mindig egyértelműen lelkes. A munkások saját érdekvédelmi szervezetei és pártjai szerint az állami beavatkozás egy olyan politikai válsztást is lehetségessé tehetett volna, amely a járulékfizetéshez nem kötött védelem felfogására épül. Még a munkáltató részvétele is gyanusnak tűnt számukra a társadalombiztosítás finanszírozásában, hiszen - vélték - a járulék vagy a bérekre, vagy az árakra hat és így mindenképpen csökkenti a dolgozók vásárlóerejét. Ezen a ponton egyébként, bár eltérő okokból, Bismarck eredeti ötletéhez jutottak el, aki az első német betegbiztosítási törvényhozás idején hajlott arra, hogy a dolgozók járulékát a Birodalom hozzájárulásával váltsa ki, hogy nyilvánvalóbbá tegye az állam politikai érdemeit. A munkásszervezetekben és szocialista pártokban nemzetközi kapcsolatrendszerük révén így olyan álláspont terjedt el, amely fenntartásokkal élt a társadalombiztosítással szemben, és a nem járulékfizetésre épülő rendszereket támogatta.<sup>3)</sup> Egyes északi és angolszász országok valóban a munkásmozgalom által pártolt megoldást követték és nem járulékfizetésen alapuló nyugdíjrendszert vezettek be.<sup>4)</sup>

---

3) A kizárólagos állami finanszírozás álláspontja mellett volt az első, 1876. évi francia munkáskongresszus; H. Molkenburg az 1904-ben tartott hatodik szocialista internacionálén, valamint Lenin az orosz szociáldemokrata munkáspárt 1912-ben tartott prágai kongresszusán.

4) Dániában 1891-ben, Új-Zélandban 1898-ban, Belgiumban a munkásokra nézve 1900-ban, az Egyesült Királyságban 1908-ban, Ausztráliában és Izlandban 1909-ben, Belgiumban az egész népességre 1912-ben hoztak ilyen törvényt.



Az ellenállás miatt a társadalombiztosítás nem egyforma könnyedséggel terjedt el az érintett országokban. Előnyei azonban fokozatosan nyilvánvalóvá váltak, kivált annak a szocialista tételnek a hatására, amely a társadalombiztosítást az élet-hez vagy léthez való jog elismeréséhez kapcsolta, elsősorban B. Malon-nak<sup>5)</sup>, A. Menger-nek<sup>6)</sup>, J. Jaures-nek<sup>7)</sup>, és H. Molkenburg-nak köszönhetően.

- 
- 5) "... A haladó társadalmak gazdasági célját jól kifejezi ez a formula: úgy kell megszervezni a termelést és a gazdagság elosztását, hogy biztosítsák minden emberi lény elégséges szintű élethez való jogát - a munkaképeseknek munka, a munkaképteleneknek a társadalmi szolidaritás révén ... A javasolt elvnek két képlete van: a munkához való jog elismerése; társadalombiztosítás a nyomor minden kockázata esetére..." A társadalombiztosítás e tervszerűség szerint önálló szakminisztérium felelőssége alatt működött volna. Benoit Malon: *Le socialisme intégral*, Félix Alcan et Librairie de la Revue socialiste, 1894.
- 6) "A szükségletek közül azok állnak első helyen, amelyeket ki kell elégíteni ahhoz, hogy az egyén léte valóban emberi legyen. Az élethez való jogot olyan jogi rendszer képes biztosítani, amely elismeri, hogy a társadalom minden tagjának joga van - a rendelkezésre álló források arányában - az emberi élethez szükséges javakhoz és szolgáltatásokhoz, éspe-dig azt megelőzően, hogy más állampolgárok kevésbé égető szükségletei kielégítésre kerüljenek ... A mi jogrendünkben a talált gyermekek és árvák menhelyei, a munkanélküliség, betegség, baleset, öregség és rokkantság esetére szóló társadalombiztosítási rendszerek az élethez való jog biztosításának igen szerény kezdeteit mutatják." Anton Menger: *L'Etat socialiste. Société nouvelle de librairie et d'édition*, 1904. (Német eredeti: *Die neue Staatslehre*, 1903.)
- 7) Jean Jaures az 1880-as évek közepétől támogatta a társadalombiztosítás gondolatát, részben a segélyezéssel szemben. "Nem akadályozhatják meg, hogy egy segélyezési törvény, még ha az élethez való jog új elve hatja is át, olyan szabatos-



A szociális védelem e két ellentétes felfogásából adódó kezdeti konfliktus végülis a társadalombiztosítás javára dőlt el, ami így létjogosultságot kapott azon országokban is, amelyek eredetileg a járulékfizetés nélkül működő rendszert fogadták el. Érdeemes átgondolni a történelem e kedvező döntésének okait (...), amelyek lényegében az intézmény pénzügyi és igazgatási autonómiájához kapcsolódnak, valamint ahhoz, hogy jól tudott alkalmazkodni az ipari környezethez. (...)

## 2. A társadalombiztosítás terjedése 1883 és 1938 között

A társadalombiztosításnak, mint a dolgozók sajátos védelmi rendszerének elterjedése két - különböző ritmusu és eltérő eszközöket mozgósító - ütemben történt. Az első időszakban, amely a betegségi biztosításra vonatkozó 1883. évi német törvény elfogadásától 1919-ig tart, a társadalombiztosítás lassan és korlátozott módon terjedt szét születési helyétől, a germán kultúrkörből Közép- és Észak-Európa, majd Anglia felé. Ebben az időben a német modell terjedését segítették a kereskedelmi, vagy kétoldalu társadalombiztosítási egyezményeket szorgalmazó diplomáciai manőverek is, de a rendszer mind nyilvánvalóbb érdeme is (...) Ezen érdemek hangsúlyozásához hatékony fórumot nyújtottak különböző, a kérdésben kompetens nemzetközi szervezetek is (pl. az 1900-ban alakult Munkás Jogvédelmi Nemzetközi

### 7) lábjegyzet folytatása:

ságot, pontosságot és bizonyosságot nyújtson (mint a társadalombiztosítás). Amint azt kényszerülnek valakiről mondani, hogy 'források híján van', épp ezen a réven értékelő, vitatható, bizonytalansági elemet fogadnak el." (Parlamentari vita) Journal officiel, 1905, július 13. A biztosítási gondolat elfogadására más motivumai is voltak. "A társadalombiztosítás értékét nagyban növeli, hogy a szervezett proletariátus igazgatási képességeit kezdi működtetni", ill. "Az élethez való jog tana, és ennek a társadalombiztosításban való alkalmazásai szükségképpen ki fognak terjedni valamennyi osztályra." Ezen állásfoglalásokból adódóan elfogadta a munkások járulékfizetésének jogosultságát is.



Szövetség; a kevésbé ismert, 1891-től működő Nemzetközi Társadalombiztosítási Állandó Bizottság; az 1910-ben létrejött Munkanélküliség Ellen Harcoló Nemzetközi Szövetség). A szakmai szövetségek tevékenységéhez csatlakoztak azután a politikai és szakszervezeti internacionálék követelése, amelyek mind nagyobb helyet adtak kongresszusaikon, konferenciáikon és határozataikban a társadalombiztosításnak, abban az ütemben, ahogyan a szindikalizmus és a német szocialista párt hatására gyengültek az ellenséges, vagy fenntartásokat hangoztató tendenciák. A szakszervezeti és politikai internacionálék nyomása a legerősebben az első világháború alatt és után érződött, a dolgozók alapvető szociális jogainak, ezen belül a társadalombiztosítási jogoknak a hivatalos elfogadásáért vívott harcban. A nemzetközi szövetségek és szervezetek társadalombiztosítás érdekében kifejtett tevékenységét végezetül a szakemberek jelentős munkásságára épülő elmélet kidolgozása erősítette, akik ezen új védelmi mód összehasonlító jogelméletét alkották meg.

/A társadalombiztosítás földrajzi terjedését az intézmény belső fejlődése kísérte. Részben bővült a biztosítottak köre főként a járulékfizetési plafon emelésével, részben új kockázatokat vontak be a biztosításba, pl. a foglalkozási betegségeket vagy az anyaságot./

Az előzőeknél sokkal bátrabb ujitás volt a társadalombiztosítás munkanélküliség esetére alkalmazása. A munkanélküliségi biztosítás első törvényes rendszerét egyes szakmai csoportokra (gépipar, építőipar, hajóépítés) Nagy-Britanniában vezették be 1911-ben, amint hogy itt az előrehaladott iparosítás a szokásosnál nagyobbra növelte a gazdasági kockázat fenyegetését és hatásait. A továbbiakban, 1920-ban e biztosítást kiterjesztették az ipari és kereskedelmi alkalmazottak többségére. A munkanélküliségi biztosítás megjelenése radikálisan új módon szélesítette ki a társadalombiztosítás hatókörét. A munkanélkülieket segítő korábbi erőfeszítések vagy a közpénzeket vették igénybe a helyi kollektívák kezdeményezésével történő időleges és szűkkörű, gyakran a közhasznú munkákhoz kapcsolódó segélyezés révén, vagy pedig a kölcsönös segítő ill. szakszervezeti



szervek igen korlátozott kísérleteire épültek, amelyek ugyan-csak állami támogatással működtek a "pénzügyileg támogatott szabadság" elvének megfelelően, amely elvet 1897-ben Liege, 1899-ben Gand városi tanácsa fogadta el. Kevéssel az első világháború után az Amerikában kialakuló elmélet és gyakorlat hangsúlyozták a munkanélküliségi biztosítással összefüggő gazdasági kockázat sajátos jellegét, elsősorban pénzügyi szempontból. Ezt az elméleti közelítést a balesetbiztosítás ihlette. A tan kezdeményezője (Prof. Commons, Chicago) szerint a vállalat felelőssége a gazdasági és szakmai kockázatban azt a követelményt támasztja, hogy a munkanélküliségi biztosítást (is) kizárólag a munkáltató finanszírozza. (...)

A második ütemben, 1919 után felgyorsult a társadalombiztosítás terjedése Európában is, az Európán kívüli iparosodó országokban is. E szakaszban az intézmény belső dinamizmusát az ILO újonnan kialakuló befolyása erősítette fel. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal tájékoztatási eszközeit és nemzetközi szabályozási lehetőségeit az egyes országokban kiépítendő rendszerek szolgálatába állította, hogy elősegítse azon elképzelések megvalósulását, amelyet Alkotmánya bevezetőjében vázolt fel. Első igazgatójának, Albert Thomasnak a kezdeményezésére, aki személy szerint meggyőződéses híve volt a társadalombiztosításnak, az ILO egy sor eszközt dolgozott ki a munkanélküliséghez, anyasághoz, foglalkozási balesetekhez és betegségekhez kapcsolódó kártérítés, valamint betegség, öregség, rokkantság és halál esetén történő biztosításra. A nemzetközi modell sikeres terjedéséhez nagyban hozzájárult az, hogy a formulákat a legfejlettebb országok eszköztárából válogatták, s hogy az egyezményeket és ajánlásokat úgy terjeszthették az egyes országok illetékes szervei elé, hogy ez nemzetközi normákhoz való igazodási kötelezettséget jelentett az adott ország törvényhozása számára.

/Érdeemes áttekinteni, hogy a társadalombiztosítás mely vonásai vonzották az ILO-t. Ilyenek voltak: a garantált jogok, melyek e védelmi formát előnyösen különböztették meg mind a közsegélyezés diszkrecionális és gyakran megalázó gyakorlatától, mind a munkáltatói felelősség nevében nyújtott paternalis-



ta hagyománytól; a biztosítás kötelező jellege, amely segítette az önszegélyező megoldások forráshiányán; az a tény, hogy a járulékfizetés nemcsak forrást nyújtott, hanem a dolgozók számára biztonságos "megkeresett jogot" jelentett az ellátásokhoz, s egyben igazolta azt, hogy a rendszer igazgatásában mind a munkáltatók, mind a dolgozók részt vegyenek; negyedszer a két-vagy háromoldalú részvétel az új ipari demokrácia sajátos, intézményesített elemét jelentette; végül a társadalombiztosítás kialakította azokat a speciális bíróságokat, amelyek jogviták esetén a munkáltatók és munkavállalók képviselőiből választott ülnökök részvételével működtek./

Az intézményi vonások hasonlósága ellenére a rendszer különböző ágazatokra szakadt szét, s ezeken belül is egymástól elkülönült rendszerek fogták át az egyes alkalmazotti kategóriákat. E kettős tagoltság a társadalombiztosítás részekre tagolódó felfogását fejezte ki, ami történelmi multjából és tagoroszágokként eltérő helyzetéből következett. /E tekintetben tehát a hagyományok és gyakorlati megfontolások érvényesültek./

A társadalombiztosítás terjedésével párhuzamosan azonban lassan az egész rendszer kezdett kérdésessé válni azon új eszmék érlelődése miatt, amelyek a munkástudatban is, elméleti megfontolásokban is kezdtek maguknak utat törni. Ezek az eszmék abból az elégedetlenségből táplálkoztak, amelyet a társadalombiztosítás - sikerei ellenére is érezhető - elméleti és gyakorlati hiányosságai okoztak. /A fontosabb hiányosságok: a társadalombiztosítás részleges és feldarabolt jellege, azaz, hogy csak egyes kockázatokra és egyes csoportokra terjedt ki, alkalmassint a bajok nagyságától függetlenül; hogy csak kivételesen terjedt ki családtagokra, mert a magánbiztosítás hatása alatt nem fogadta el a kezdetektől kezdve a családvédelem gondolatát. A szakszervezeti és politikai szervezetek viszonylag korán - már az 1904. évi II. Internacionálétól kezdve - foglalkoztak azzal, hogy hogyan lehet a bérből élők számára valamenyny kockázatra kiterjedő egységes, garantált védelmet nyújtani./ 1912-ben az Oroszországi szociáldemokrata munkáspárt kongresszusa a dolgozók helyzetének elemzésére épülő szabatos kö-



vetkeztetésekhez jutott. Ezek valójában előképei a társadalmi biztonság olyan funkcionális felfogásának, amelyhez később a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia Philadelphiában tartott 26. ülésén eljutott, amikor is 1944 májusában elfogadta a létfeltételek garantálására vonatkozó (67. számú) ajánlást. (L. a Függelékben.) E történelmi jelentőségű 1912. évi kongresszuson a társadalombiztosítás funkcióját úgy határozták meg, hogy annak célja a dolgozó munkából származó jövedelmének kielégítő szintű fenntartása minden olyan esetben, amikor nem képes (teljes vagy részmunkaidős) munkát találni, ill. nem képes dolgozni, akaratától független fiziológiai vagy gazdasági okok miatt. /E gondolatokat Lenin előadói beszédében részletezte./ Valójában tehát ettől az időszaktól kezdve világos volt, legalábbis az érintettek számára, hogy a társadalombiztosítás széttagolt és töredékes vívmányaival szemben csak egy átfogó védelmi rendszer képes teljes biztonságot nyújtani a dolgozóknak.

Elméleti téren is olyan gondolatok fogalmazódtak meg a társadalombiztosítás kiterjesztéséről és racionalizálásáról, amelyek az intézmény hagyományos felfogását mélyrehatóan kezdték átformálni, és már a társadalmi biztonság felé tartó tendenciát jelezték. (...) Beveridge már 1924-ben olyan biztosítást javasolt, amely minden dolgozóra és minden kockázatra kiterjedne.<sup>8)</sup> Az általánosítás gondolatát az a meggyőződése sugallta, hogy a társadalmi kockázatok valójában minden bérből élő dolgozót fenyegetnek, s ezek súlyos volta igazolja az olyan védelem jogosultságát, amely egységesen minden kockázatra és minden foglalkozási csoportra kiterjed, és magában foglalja a családtagok és hátramaradottak védelmét is. E gondolat messze előbbre tartott, mint a kor uralkodó eszmerendszere, amikor a dolgozók még a társadalombiztosítás elfogadtatásáért vagy kiterjesztéséért küzdöttek, a kormányok pedig nehezen birkóztak meg egy folytonosan növekvő rendszer technikai és pénzügyi problémáival. Ugyanezen program-kiáltványban Beveridge határozottan állást foglalt a társadalombiztosítás mellett a nyugdíjak eseté-

---

8) Sir William Beveridge: Insurance for all and everything. The Daily News Ltd., 1924.



ben is, amelyekre nézve Angliában még mindig csak az 1908-ban elfogadott nem járulékfizetésen alapuló rendszer létezett. A lényegét illetően Beveridge e javaslatai még csak közbülső lépéscsúfokot jelentettek a társadalmi biztonság később kialakuló felfogásához vezető uton, amennyiben zömmel még csak a bérből-fizetésből élő dolgozókra vonatkoztak. Ugyanakkor az érintettek szükségleteire vonatkozó pontos intuicióról tanuskodtak és ki-válóan megsejtették, hogy milyen lehet az ipari társadalmak e szükségleteket kielégítő legmegfelelőbb intézményi válasza.

Egy másik szinten a racionalizálási törekvések a társadalombiztosítás olyan átstrukturálására törekedtek, amelynek segítségével kiküszöbölhetők lennének rendkívüli széttöredezettségének hátrányai. /A racionalizálás egyik iránya a koordinálás, másik az egyesítés volt, de mindkettő egyszerűsíteni akarta a technikai, igazgatási és finanszírozási megoldásokat. Számos nehézség ellenére egyes országok - Ausztrália, Ausztria, Franciaország, Görögország - értek el részeredményeket./

A Nemzetközi Munkaügyi Konferencia két ízben reagált a társadalombiztosítást foglalkoztató akkori gondokra és javaslatokra. 1925-ben már határozatot fogadott el a társadalombiztosítás általános problémáiról, amelyben aláhuzta a bérből élő dolgozókat érintő kockázatokkal foglalkozó rendszerek alapvető egységét, s amelyben felhívta a figyelmet olyan tartós és szisztematikus erőfeszítések szükségességére, amelyek célja az lenne, hogy megelőzzék e dolgozók munkaképességének vagy munkalehetőségeinek csökkenését illetve elvesztését. Amikor pedig, 1933-ban, elfogadta (43. sz.) ajánlását a rokkantsági-öregségi-halálzási biztosításról, akkor azt javasolta, hogy e biztosítást terjesszék ki az ipar, kereskedelem és mezőgazdaság gazdaságilag gyenge önállóra is, amennyiben ezt a gazdasági, társadalmi és igazgatási feltételek lehetővé teszik. Ilyen módon segített abban, hogy megtörjön a hagyományosan kialakult kapcsolat a társadalombiztosítás és az általa kizárólagosan védett csoport, a bérből-fizetésből élők között, azzal, hogy egy, valamennyi dolgozóra alkalmazható, egységes rendszer felé vezető utat vázolt fel.



Ugyanakkor viszont a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia nem vált azonnal érzékennyé a kor azon törvényhozására, amely a legjelentősebb ujitást jelentette a társadalombiztosítás hagyományos felfogásával szemben. Nevezetesen a családi pótlékra vonatkozó első törvényes szabályozásokról van szó, amit Új-Zélandban közszolgálati mintára fogadtak el 1926-nan, majd Ausztráliában 1927-ben, Belgiumban 1930-ban, Franciaországban pedig 1932-ben - ez utóbbiakban kizárólag a munkaadók által finanszírozott kompenzáló rendszerként. E törvények valóban a társadalmi védelem új irányzatát jelentették, amennyiben az így elosztott jövedelmek mind forrásukat, mind finalitásukat tekintve különböztek a társadalombiztosítási ellátásoktól, és újfajta kompenzáló társadalmi jövedelmek garantálását jelentették.(...)

### 3. Társadalmi biztonság és társadalombiztosítás

A társadalmi biztonság első rendszere, ami nemcsak formális terminológiai váltást jelentett, mint az 1935. évi amerikai törvény, hanem valóban a társadalmi védelem megújított felfogására épült, az 1938. szeptember 14-i új-zélandi törvény volt. Ez jelezte annak a győzelemsorozatnak a végét, amikor a társadalombiztosítás volt a védelmi technikák legfőbb kényszerítő erejű intézménye. A szakítást mélyreható változás kísérte, amelynek során a társadalombiztosítás helyére olyan, ha nem is radikálisan új, de alapjában megújított intézmény került, amelynek gyökerei a szociális segítkezéshez kapcsolódtak. A társadalmi biztonság első, új-zélandi rendszere azt jelentette, hogy a védelmet az egész lakosságra kiterjesztették, a pénzjövödelmeknél általában jövedelemigazoláshoz kötötten, kivéve a 65 éven felülieknek nyújtott öregségi nyugdíjakat, a foglalkozási balesettel vagy betegséggel kapcsolatos ellátásokat és a családi pótlékot. Az újraelosztás ezen állami rendszere adóztatással beszedett jövedelmekkel működött azzal a céllal, hogy egészségügyi ellátást és alapjövödelmet nyújtson minden elismert kockázat esetére - legalább a nemzeti közösség leghátrányosabb helyzetű tagjainak. A társadalmi biztonság ezen felfogása pontról pontra különbözött a hagyományos társadalombiztosítástól, azaz mind a védelem univerzális jellegében és formá-



jában, mind szervezeti, technikai, pénzügyi és igazgatási megoldásaiban. (...)

A társadalmi biztonság angol modellje, amit a társadalombiztosításra és a kapcsolódó szolgáltatokra vonatkozó Beveridge jelentés vázolt fel (1942-ben), az előzőekkel ellentétben már címében is inkább a folytonosságot, mint a változtatást hangsúlyozza. Az ILO 1944. évi (67. sz.), a létfeltételek garantálására vonatkozó ajánlása sem szakított a társadalombiztosítás hagyományaival. Ugyanakkor mindkét dokumentum a társadalombiztosítást kiemelkedő fontosságu, de mégis alárendelt technikaként kezeli, amely egy általános kompetenciájú, egységes funkciójú intézmény szolgáltatában áll, melynek célja az, hogy a lakosság többségének vagy egészének minden eshetőségre garantálja a létfeltételeket, korábbi védelmi technikák összekapcsolása vagy egyesítése révén. A társadalmi biztonsági rendszer e felfogások szerint szabadon választhatta meg a céljaihoz alkalmazkodó eszközöket (...) A társadalombiztosítás területét fokozatosan korlátozták az egymást követő olyan törvényhozások, amelyek az univerzalizálás (egyetemesség, állampolgári jogosultság) és integráció alapvető elvei nevében alkalmaztak egyes technikákat. Ugyanakkor szerepe egyre világosabban meghatározott csoportokra és védelmi funkciókra konkretizálódott a szociálpolitika új tendenciáitól eltérően, amely tendenciák az egyenlőtlenségek csökkentését és a szegénység elleni küzdelmet kívánták előmozdítani.

/A hagyományos társadalombiztosításnak mind a Beveridge jelentés, mind az ILO ajánlás a foglalkozási jövedelmek helyettesítésében szánt kiemelkedő szerepet./ Ezzel szemben az egészségügyet Beveridge közszolgálat módjára javasolta megszervezni, országos egészségügyi szolgálat formájában. A családi pótlék egész népességre való kiterjesztése miatt erre ugyancsak költségvetési finanszírozást ajánlott, ami a járuléknál jobban összhangban van a nemzeti szolidaritással. A philadelphiai konferencián elfogadott (69. sz.), az egészségügyi ellátásra vonatkozó ajánlás a tagországokat szintén arra orientálta, hogy országos egészségügyi szolgálatot szervezzenek, amikor a szét-



parcellázott betegbiztosítási rendszerekről olyan rendszerre térnek rá, amely egyetemessé teszi az egészségügyi ellátáshoz való jogot. A 67. sz. ajánlás a társadalombiztosítás révén nyújtott helyettesítő jövedelmek mellett a szociális segély elvei szerint nyújtott ellátásokat javasolt a családi pótlék, valamint a nyugellátásra jogot nem szerzett rokkantak, idősek és özvegyek esetében. A társadalombiztosítás modern elmélete tehát a szociális segélyezést is magába ötvözte a védelem kiegészítő vagy járulékos eszközeként, azzal a céllal, hogy legalább átmenetileg korrigálja a társadalombiztosítás még meglévő törvényhozási hiányait. (...)

/A különböző javaslatok - pl. Beveridge javaslatai egy-  
séges járulékról és egységes ellátásról, illetve a biztosítási  
rendszer közszolgálatként való működtetéséről -, valamint az  
univerzalizálásra és integrálásra irányuló törekvések ellenére  
a társadalombiztosítás, olykor országos biztosítási rendszerre  
szélesülve, sok tekintetben megőrizte pozícióját/, minthogy füg-  
getlen finanszírozási rendszere és autonóm szervezete jelentős  
alkalmazkodási rugalmasságot biztosítottak számára.

Nem meglepő tehát, hogy a társadalombiztosítás nemcsak  
megőrizte hagyományos területeinek jó részét, hanem ezeket  
- épp a társadalmi biztonság segítségével - még ki is szélesít-  
tette, főként a munkanélküliség elleni védelem ügyében. /A mun-  
kanélküli segély munkanélküli biztosítássá alakult pl. csődbe  
jutó vagy fizetésektelen vállalatokra is érvényesen; oktatási  
és továbbképzési biztosítások alakultak ki stb./

Ha most azt nézzük, hogy mit jelentett az univerzalizmus  
elvének alkalmazása a védelemben részesülők szempontjából, az  
ilyen irányú törvényhozás kiterjesztette a társadalombiztosítás  
hagyományos szerepét új népességcsoportokra, /alkalmasint az  
egész népességre. Ezzel megszűnt a jogszabályok osztályjel-  
lege./

/A technikai módosítások a védelem jellegét változtat-  
ták. Egyes esetekben - pl. az egészségügyi ellátásnál - a vára-



kozási idők megszűntek. Más esetekben, pl. az öregségi nyugdíj-nál, a normál foglalkozási karrierhez igazodva meghosszabbodhattak. Az ellátások olykor már nem a járulékfizetéshez, hanem a munkavégzéshez vagy az ország területén lakáshoz kapcsolódtak./

Mindezek mellett a társadalmi biztonságra vonatkozó törvényhozás univerzálissá tétele során egyes esetekben lemondtak a hagyományos társadalombiztosítást jellemző, autonómiát és részvételt biztosító szabályokról. Beveridge javaslatával összhangban Új-Zélandban és az Egyesült Királyságban az új rendszer igazgatása átkerült a közszolgálatához, abból a megfontolásból, hogy az egész népességre kiterjedő védelem irányítása a közigazgatás hivatása kell, hogy legyen. Annak ellenére, hogy a tendencia a társadalmi demokrácia terén visszalépés kockázatával jár, hasonló irányt követtek egyes kelet-európai országok a szovjet szervezeti modell nyomán, nevezetesen a nyugellátások igazgatásánál is, noha ezek nem univerzális rendszerek.

Az integráció elvének követése még mélyebben érintette a társadalombiztosítás hagyományos technikáit annak érdekében, hogy méltányosabbá tegyék az ellátórendszereket, és hogy valamennyi biztosított számára garantálják az alapvető biztonságot. /Kialakultak azonban az integrációs elv korlátai is, főként a minimális ellátásoknál. Így jöttek létre pl. a nyugdíjknál kevert vagy összetett rendszerek. Az utóbbiak egységes alapellátást és keresetarányos változó részt egyesítenek./ A legjellegzetesebb svéd rendszerben az alapnyugdíj, ami a korábbi szociális segélyrendszert formálta át közszolgáltatássá, az egész lakosságnak egységes összegű minimális nyugdíjat biztosít; az ezt kiegészítő társadalombiztosítási rendszer pedig elvben az összes dolgozónak olyan kiegészítő nyugdíjat nyújt, melynek összege a munkával szerzett jövedelemhez kapcsolódik. (...) Ilyen, a biztosítást és a segélyezést sajátosan összekapcsoló kiegészítő rendszerek léteznek pl. az NSZK-ban, Franciaországban, az Egyesült Királyságban és Svájcban.



A másik oldalon a sajátos technikájuk révén elvileg kielégítő szintű biztonságot nyújtó társadalombiztosítási rendszereknek is szembe kellene nézniük azzal a kérdéssel, hogy hogyan garantáljanak minimális biztonságot azoknak a tagoknak, akik nem szereztek jogosultságot tisztes szintű ellátásra. Ilyen garanciát járulékfizetéshez nem kötött alapellátás vagy kiegészítő juttatás formájában biztosítottak, s esetenként később ezen ellátásokat a rendszer által finanszírozott ellátásokba integrálták. Amerikai, belga, francia, olasz és luxemburgi tapasztalatok világítják meg a társadalombiztosítás e sajátos problémáját, amely azzal függ össze, hogy a biztosítás technikájának természetével valójában nem fér össze a minimális védelem biztosítása, kivéve, ha az összetett ellátások eszközét alkalmazzák. Hasonló tendencia figyelhető meg azon rendszerekben, ahol az ellátás szintje fordítottan arányos a biztosított jövedelmekkel, mint pl. az Egyesült Államokban vagy egyes nyugat-európai országokban. A gyakorlatban tehát semmi nem akadályozza, hogy egy társadalombiztosítási rendszer lemondjon az ekvivalencia, azaz a járulékok és ellátások egyenértékűségének elváról, és az elosztó igazság elvével egészítse ki a kölcsönös igazság elvét, ha e költségeket a biztosítottakkal fedeztetni tudja, esetleg állami hozzájárulást igénybevéve. E kétoldalu mozgások - azaz a minimális ellátást nyújtó rendszerek elmozdulása a keresetarányos rendszerek felé, illetve a hagyományos társadalombiztosítási rendszerek elmozdulása a minimális biztonság garantálása felé - azt tanúsítják, hogy a társadalombiztosításnak kötelessége a védelem más technikáinak igénybevétele, s azt is, hogy kiválóan képes alkalmazkodni ahhoz a követelményhez, hogy valóságcs biztonságot szavatoljon (...)

A társadalombiztosítás javára írható egy különösen jól sikerült integrációs technika alkalmazása is, nevezetesen az, hogy az ellátások kiszámításánál is, folyósításánál is bevezették a valorizálást a létfenntartási költségek vagy az életszínvonal változásának függvényében. /A második világháború után kialakultak az értéken tartás automatikus vagy félig automatikus módszerei, amelyek hatékonyan védtek az inflációval szem-



ben. Az eredményeket a jelenlegi gazdasági válság kezdi kérdésessé tenni./

A technikai integráció céljaihoz a társadalmi biztonsági rendszer a szociális integráció azon célját csatlakoztatta, hogy a rendszer terjedjen ki minden nem-aktív személyre is, s hogy a minimális társadalmi jövedelmet a társadalom minden tagjának biztosítsák függetlenül attól, hogy képes-e járulékot fizetni vagy hogy tagja-e a rendszernek, csupán védelem iránti szükségletét figyelembe véve. Ami az első szempontot - a nem-aktívak védelmét - illeti, egyes rendszerek a szociális integrációban igen messze elmentek. Ez a helyzet az angol nyugdíjrendszerrel - bizonyos fenntartásokkal. A valamennyi lakosra kiterjedő holland nyugdíjbiztosítás még pontosabb modellt nyújt egy általánosított biztosítási rendszerre, minthogy igen jelentős redisztribúciós képessége és egyenlősítő célrendszere van (...)

Az ilyen példák azonban - amelyek azt mutatják, hogy a társadalombiztosítási technika rugalmasan alkalmazkodhat a szociális integráció elvéhez - még elég ritkák. Más példák éppen arra utalnak, hogy a nem-aktívak pénzügyi ellenszolgáltatás nélküli bevonását rosszul tűri el a hagyományos társadalombiztosítási felfogás, kivéve egyes ágazatokban a családtagokra kiterjedő származékos jogok elismerését. /A biztosítás átformálása helyett ilyen esetekben a segélyezési alapokhoz és technikákhoz folyamodnak./ Amíg tehát a társadalombiztosítás végső fokon fenntartja azt a követelményt, hogy szoros kapcsolat legyen járulékfizetés és jogok között, addig a nem-aktívak többségének ellátása érdekében járulékfizetéshez nem kötött rendszerekhez kell folyamodnia. Így csak részlegesen képes utólag teljesíteni a szakszervezetek múlt század végén megfogalmazott - ilyen rendszerekre irányuló - követeléseit. (...)

A második világháborút követő törvényhozások tapasztalatai nyomán lehetővé vált a társadalombiztosítási technikák alkalmazási körének empirikus rögzítése, s ugyanakkor annak felismerése is, hogy e technikák csak korlátozottan alkalmasak az



új társadalmi biztonsági rendszer céljainak és funkcióinak megvalósítására. (...) Egy évszázadnyi sikeres világméretű kísérlet alapján fenntartás nélkül elismerhetjük a társadalombiztosítás intézményének értékét (...) Érdemei nagy szerepet játszottak az ipari társadalmak humanizálásában s abban, hogy lassan előrehaladt az ipari civilizáció ügye. Tisztán kulturális hatása sem becsülhető le, aminek fontossága az új ipari társadalmakban is fennmarad, hogy segítsen a munka világához kapcsolódó hagyományos értékek átadásában és ezeknek a most alakuló új emberi környezet értékeivel való összekapcsolásában.



GØSTA ESPING-ANDERSEN:  
(Harvardi Egyetem)

## A SZOCIÁLIS ÁLLAMPOLGÁRI JOGOK ÁLLAMA\*)

A szociáldemokrácia ma szinte egyet jelent a jóléti állammal. Ez érthető, hiszen a szociáldemokrata irányításu – és azok közül is elsősorban a skandináv országok büszkélkedhetnek a legfejlettebb társadalombiztosítási rendszerrel. Mégsem szabad ebből közvetlen oksági összefüggésre következtetni. Számos országban a szociális kiadások szintje eléri a skandinávot, holott a munkásosztály politikai hatalma összehasonlíthatatlanul kisebb. Hollandia a legjobb példa erre a helyzetre.

Általában nem helyes a jóléti szint és a munkáspárti befolyás közé egyenlőségjelet tenni anélkül, hogy a jóléti állam fogalmának tartalmát és jellemzőit figyelembe vennénk. A szociális kiadások azonos szintje mellett is fontos eltérések lehetnek a jóléti államok intézményrendszerei között. A szociális kiadások magas aránya nem feltétlenül jelent bőkezűséget vagy a szociális állampolgári jogok melletti elkötelezettséget. Lehet annak a jele is, hogy egy adott állam nem tud megbirkózni a nagymérvű munkanélküliség és az állandósuló szegénység szociális problémáival. Nincs semmiféle a priori ok annak feltételezésére sem, hogy a szocialisták kapzsin és saját érdekükben követelnek nagy szociális kiadásokat.

Több szaktekintély (Briggs, 1961; Rimlinger, 1971;<sup>1</sup> Flora, 1981) rámutatott, hogy a szociális jobbitás és a reform szándékaiban nincs semmi különösen szocialista. A tradicionális konzervatívok, mint Disraeli és Bismarck, azért szorgalmazták a szociális törvényhozást, hogy ezáltal biztosítsák a rendet és a munkásosztály lojalitását. A liberálisok természetesen tartózkod-

---

\*) In: Politics Against Markets.



kodóak voltak, de ők is beadták a derekukat, amikor erre politikailag rákényszerültek - és amikor végül rájöttek, hogy a társadalombiztosítás elősegítheti a gazdasági hatékonyságot. A jóléti intézkedések mindkét esetben szocialista törekvések nélkül, vagy éppen azok ellenére alakultak ki. Ezért politikai szempontból az a fontos kérdés, hogy milyen reformokat vittek ki a szocialisták, nem pedig az, hogy milyen jóléti reformok mentek végbe.

### Szociális polgárjog mint szocialista cél

A vulgármarxizmus időnként hangoztatott álláspontjával szemben a szocialista reformtörekvéseket a szociáldemokraták nem csak a feladott forradalmi politika helyettesítésére eszelték ki. Akár reformista, akár forradalmi volt a vezetőség, a szociális reform a munkásosztály szerveződésének kezdetei óta fontos kérdés. Ami az idők során változott, az a szociálpolitikának tulajdonított növekvő történelmi szerep a "jó társadalomért" vívott harcban.

A szocializmus legkoraibb szakaszában a szociális reformot elsősorban azon ortodox nézet szerint fogták fel, hogy az állami intézkedéssel elért szociális jobbitás csak a kapitalizmus erősítését szolgálja, a munkásságot megosztja, és az államhatalmat felfegyverzi a forradalom ellen. Ez volt az 1891-es erfurti program alapállása, amit August Bebel Németországban épp úgy elfogadott, mint a skandináv szocialisták, közülük pl. Gustav Ban (Bryld 1976). Még ha nem is tartották lehetetlennek a szociális reform gondolatát, azt már irreális elképzelésnek vélték, hogy a kapitalista rendszertől valóban egyenjogusító reformokat lehet kicsikarni.

Az elmélet azonban több helyen sántított. Először is Marx és Engels a Kommunista Kiáltványt a szocialista perspektívából szükségesnek tartott egyszerűbb reformok listájával zárta.<sup>1</sup> Rosa Luxemburg és Karl Kautsky üdvözölték a "szociális" vagy "politikai" bér eszméjét. Ezt szükséges előfeltételnek tartották a politikailag veszélyes lumpenproletariátus feleme-



léséhez (Kautsky/1892/ 1971), valamint a munkásosztály egységének erősítéséhez a munkanélküliség és szegénység körülményei között. A klasszikus szövegek hívei más érvelést is találhatnak az aktiv szociálpolitika mellett. Így pl. a nyugdíjra és szociális jövedelmekre irányuló szocialista követelések gyakran hivatkoztak Marx értékelméletére, vagyis arra, hogy a szociális bér a kizsákmányolt értéktöbblet igazságos visszafizetése (Rasmussen 1933, 144 ff).

Az elmélettől és az ideológiától teljesen függetlenül sem hagyhatták a szocialisták figyelmen kívül a szociális törvényhozást. Olyan mértékig, amennyire a kapitalista piac ezt szükségessé tette (Polanyi 1957) és amennyire a lentről jövő nyomás megkövetelte, a század vége felé a konzervatívok és a liberálisok is elkötelezték magukat a szociális reform mellett. A szocialistáknak ezek után valamilyen módon állást kellett foglalniok, ha másért nem, azért, nehogy a "burzsoá törvények a munkásosztályt letérítsék a helyes útról" (Rimlinger 1971, 125.). Ezért hát a Németországi Szocialista Párt keserűen kikelt Bismarck munkásbiztosítási terve ellen, Angliában pedig az ILP Keir Hardie vezette bal szárnya lépett fel sikertelenül Lloyd George országos biztosítási törvénye ellen. Mindkét esetben úgy vélték, hogy a törvény tovább mélyíti a szakképzett és a szakképzetlen munkásság közötti szakadékot. Szintugy Dániában: 1883-1884 folyamán a konzervatívok által javasolt, államilag támogatott öregségi biztosítást a szociáldemokraták határozottan elleneztek, annak önsegélyező jellege miatt. A megosztás veszélye a munkásosztályon belül is fenyegetett: a kiváltságos helyzetű szakmunkások és mesterek korporatív vagy céhjellegetű jóléti intézményektől kaptak - és reméltek még több - juttatást. Németországban Heiman (1929), Olaszországban Gramsci (1978) és Svédországban Jungen (1931) írásaiból láthatjuk, hogy a szocialisták tudatában voltak a korporatív jellegű, foglalkozásokhoz kapcsolódó jóléti rendszerek elleni harc szükségességének, mert az az osztályszolidaritás útjában áll.

A szocialisták mindenesetre rákényszerültek, hogy a szociális reformért harcoljanak; a munkásság ezt nyilvánvalóan kö-



vetelte, és szüksége is volt rá. Megértették, hogy enélkül aligha lehet elérni a politikai mozgósítást és az osztályegységet. Mivel a létező szegénységélyek általában megfosztották a segélyezettet a választójogtól, a segélyek eltörléséből választási hasznót is lehetett huzni. A munkásság rendkívüli szegénységét, gazdasági létbizonytalanságát is meg kellett szüntetni, mert ezek nehezítették az egység létrejöttét és a pártszervezést, továbbá a munkahelyekért és jövedelemért folytatott harc a munkásokat egymás ellen fordította. A szociális védelem hiánya növelte a kapitalisták hatalmát és így állandósította a munkásmozgalom gyöngeségét.

A szocializmus szempontjából a jóléti politikának három fontos célt kellett segítenie. Először is azt, hogy a reformok erősítsék, ne gyengítsék az osztályszolidaritást. Ez már igen korán arra indította a szocialistákat, hogy univerzális jellegű reformokat javasoljanak, amelyek csökkenthetik a munkásosztályon belüli feszültségeket és erősítik a közösségi tudatot. Ezért harcoltak a jövedelemigazolásos segélyprogramok, valamint az állami és magán biztosítási rendszerek ellen: az előbbi erősen megbélyegző, míg az utóbbi csak tovább növelné a meglévő egyenlőtlenségeket és kiváltságokat, sőt, a munkásokat a rendszer mellé állíthatná.

Nehezebb kérdés volt, hogyan kell fejleszteni a szolidaritási politikákat, és kiket kell bevenni a szolidaritásba. Az egyik modellt az ortodox marxizmus, a másikat a revizionizmus és a parlamenti szocializmus irta le. Az első világháború előtti szocialista mozgalmakban az előbbi terjedt el, azzal, hogy a harcot tisztán proletár alapokon kívánta megvívni, a kirekesztés stratégiáját alkalmazta. A munkásosztály egységének "gettó-párt" modelljét ezért úgy alakították ki, hogy a munkásság mind ideológiailag, mind a mindennapi életben védve legyen a burzsoá befolyás ellen. Ilyen értelemben a szociális jobbitás szigorúan a munkásosztály ügye és a munkásmozgalom feladata lett - nem pedig a burzsoá államé vagy a kapitalista munkáltatóé. A második modell, mely nyilvánvalóan a parlamenti többségtől függött, szövetségeseket igényelt. Így a szolidaritást szé-



leesebb körre kellett kiterjesztenie. Ezért a párt "a nép otthona" elve szerint alakította a szolidaritásba bevontak körét és a reform-elképzeléseket. Olyan politikát javasoltak, amely a széles tömegeknek, sőt, akár az egész lakosságnak kedvező.

A szolidaritás elsődleges szerepe mellett a második szempont az volt, hogy a munkásságot megvédjék a piac korbácsként fegyelmező hatásaitól. A munkaerő áru mivoltában a szocialisták mindig a közösségiség gátját látták, ami táplálja a versenyt és a bizonytalanságot, erősíti a munkáltató tárgyalási pozícióját valamint gyáron belüli hatalmát. Ezért - ideológiai vagy tisztán gyakorlati okokból - úgy vélték, hogy a szociális reform akkor segíthet a munkások felszabadításában, ha hozzájárul státusuk "árutlanításához" (áru-jellegük gyengítéséhez), s így csökkenti függésüket a piaci cserétől. A piac hatalmát természetesen csökkentené, és a rossz gazdasági feltételek közötti késhegyre menő versennyel szemben védettséget biztosítana, ha megfelelő garantált ellátások léteznének betegség, öregség és munkanélküliség esetére. A szociális jogosultságok így központi reformtörekvéssé, a teljesjogu szociális állampolgári státusz kialakítása szocialista célkitűzéssé vált, függetlenül attól, voltak-e a pártnak forradalmi ambíciói. Azt azonban fontosnak tartották, hogy befolyásolják a szociális állampolgárság pontos mibenlétét.

A szocialista jóléti politika harmadik, utolsó alapvető célkitűzése az egyenlőség ügyének előremozdítása volt. Ez részben az első két célból lecsapódó hatás, mivel a szolidaritás és a garantált szociális jogok feltételezik az egyenlő bánásmódot és státuszt. A szocialisták ritkán tekintették a szociálpolitikát az egalitáriánus szocialista társadalom motorjának. A jövedelmek és a vagyon kiegyenlítését mégis a fenti két cél eléréséhez szükséges fontos feltételnek tartották. A szolidariztikus politikák szükségszerűen jelentős ujraelosztást igényelnek, mind a bevételek, mind a juttatások oldalán. Ha a nagyobb társadalmi homogenitás a szociális és politikai egység előfeltétele, akkor a vagyonbeli különbségek csökkentése a szocialista politika fontos feladata.



Ebből következik, hogy emberiességi és emberbaráti céljain kívül a szociálpolitikának fontos szerepet kell betöltenie a szocialista hatalom mozgósításában is. Azt várnánk, hogy a szociáldemokrata munkásmozgalmak hosszútávú politikai sorsa attól függ, mennyire képesek szociális törvényhozással (...) megvalósítani a szolidaritást, megszüntetni az árujellegét és elérni az egyenlőséget. És megfordítva, ha a liberális és konzervatív szociális reformtörekvésekkel nem sikerül a szocialista alternatívát érvényre juttatni, akkor gyengül a munkásosztály politikai egységének és a szociáldemokrata hatalom mozgósításának a lehetősége.

A megosztó jellegű jóléti államban uralkodó szociáldemokrata mozgalom politikai kockázata jelentős. Ha a szociális szolgáltatások szakmai vagy más társadalmi erővonalak mentén tagolódnak, a széleskörű lojalitások könnyen áldozatul esnek szűkebb korporatív lojalitásoknak. Ahol elterjednek a magán- és a szakmai rendszerek, könnyen szertefoszlik a közösségtudat és az állami rendszerek iránti hűség, különösen, ha emelkedik az adó. Ha tehát olyan jóléti államban vannak uralmon, ahol liberális vagy konzervatív elvek érvényesülnek, a szocialistákat mindig fenyegeti az osztályegység felbomlása, lojalitások ütközése, illetve a már megvalósított jóléti intézkedésekkel szembeni lázadás. A szociáldemokrata párt előrehaladott felbomlási folyamata - különösen Dániában - a kiterjedt liberális jóléti államnak tudható be, amely felerősítette a társadalmi rétegződést és az osztályokat szétszabdalo választóvonalakat.

#### A szociáldemokrata jóléti politika kezdetei

A szocialisták az első világháború előtt, sőt utána sem voltak teljesen egységes állásponton a "szociális kérdés" megítélésében; sőt, időnként még önmagukkal is ellentmondásba kerültek. Álláspontjuknak három fő összetevője volt: a burzsoá reformtörekvések kritikája; a "gettó-párt" hagyományain belül különös segélyezési rendszerek kifejlesztése; és kísérlet arra, hogy befolyásolják az összes készülő reformtörvényt.



Amíg a szociáldemokrata mozgalmak kicsik és a politikai hatalomból kirekesztettek voltak, addig tartani tudták magukat az erfurti programhoz. (...) A parlamentbe beválasztott szocialista vezetők minden lehetséges befolyásukat latba vetették a meglévő segélyezési intézmények és a burzsoá reformkezdeményezések lejáratására. (...)

A rend biztosításának érdekében és a munkások szavazataiért versengve a polgári pártok olyan szociális reformokért küzdöttek, amelyekkel a munkásosztályt le lehetett kötelezni.<sup>2</sup> A szocialista válaszok egyike az volt, hogy magán a mozgalmon belül alakították ki a szociális védelem és közös segélyezés rendszereit. Ugy vélték, hogy a szakszervezetek és a párt a kölcsönös segélyegyletek, munkanélküli alapok, a szocialista nevelés, kulturális intézmények, lakás- és építési társaságok valamint ezernyi szabadidős lehetőség segítségével kialakíthatnak valamilyen ős-szocialista gettót. Ez számos célt szolgálna: tagokat vonzana, a munkásokat megvédené a burzsoá befolyástól, felkészítené őket a közösségi életre a majdani Jó Társadalomban; erősítené a szolidaritást, és megoldaná az égető anyagi szükségleteket. (...)

A skandináv szociáldemokraták között a "gettó modell" a századfordulóig eléggé domináns volt, ám még így is megvetette a lábát néhány ellenirányzat. A szocialista parlamenti képviselők időnként az akkori szocialista elvekkel ellentétes eszméket és törvényeket javasoltak. Dániában például a szociáldemokraták nem tudtak dönteni az önálló betegsegélyező alapok és azon követelések között, melyek szerint az egészségügyi kiadások teljes körét az államnak kellene fedeznie (Dich, 1973). Az öregségi biztosítással kapcsolatban ide-oda ugráltak az egységes összegek illetve a jövedelemtől függő ellátás között. Az elméletileg megalapozottabb svéd szociáldemokraták sem voltak kevésbé határozatlanok afelől, milyen legyen a szocialista szociális törvényhozás. Hjalmar Branting először a bismarcki munkásbiztosításért lelkesedett. Az ausztriai bevezetést követő viták látván azonban már olyan országosan érvényes általános rendszer mellett állt ki, ami inkább hasonlított a Dániában bevezetett



öregségi segélyezési programra, amit pedig a konzervatívok vezettek be a szocialista opposíció ellenére (Elmer, 1960).

Az 1930-as évekig a liberálisoké volt a vezető szerep, a szociáldemokrata befolyás a legjobb esetben is csak marginális lehetett. Skandináviában két elv uralkodott: az egyik az önkéntes biztosításé, amely táplálja az önállóság, takarékoság és piacon való részvétel liberális értékeit; a másik a szegénységélyezés megbélyegző jellegének fokozatos, de nem teljes megszüntetése. A bismarcki szellem a norvég polgári pártok között szilárdabban megvetette a lábát, ott nagyobb a hangsúly a kötelező munkásbiztosításon. Vagyis ebben az időben az egyik elsődleges szociáldemokrata cél a "burzsoá" törvényhozással szembeni harc volt.

Az időszakra azonban egy megfelelő szocialista jóléti politika keresése is jellemző volt. Míg a legtöbb norvég szociáldemokrata állhatatosan hű maradt a parlamentellenes forradalmi programhoz, a dánok és svédek élénk vitába bonyolódtak a szociális reformról. A legjelentősebb személyek Dániában Z.F. Zeuthen és K.K. Steincke, Svédországban Wigforss, Möller és Jungen voltak. Az 1920-as évekre a dánok jórészt felhagytak azaz, hogy ideológiai alátámasztást keressenek. (...) Csak keveseknek voltak illuzióik, és a legtöbbjükét valószínűleg nem érdekelte, hogy segíti-e a szociálpolitika a szocializmus ügyét, vagy sem. A párt két legbefolyásosabb szószólóját, Steinckét (1920) és a párt vezetőjét, Stauningot lényegében humanitárius szempontok mozgatták: az elégtelen fogyasztás elmélete, illetve a nyilvánvalóan kielégítetlen szükséglet.<sup>3</sup> Elsőrendű céljuk az erkölcsi és jövedelmi-vagyoni igazoláshoz kötött segélyrendszer eltörlése, a juttatások növelése, és az ellátások minden állampolgárra való kiterjesztése volt.

Ellentétben svéd és norvég testvéreikkel, a dán szociáldemokraták abban a szerencsétlen helyzetben voltak, hogy versenyre kellett kelniük a liberális reformtörekvésekkel. A dán liberálisok és radikális liberálisok tevékenyen részt vettek a törvényhozásban. Ezért már relative korán kialakult a szociális



szolgáltatások és a társadalombiztosítás (önkéntes balesetbiztosítás és betegsegélyező alapok) viszonylag átfogó hálózata. Ez a szociáldemokráciára két káros következménnyel járt. Az egyik az volt, hogy a liberalizmus egyre nagyobb befolyást gyakorolt a szociális jóléti ellátásokra. A szocialistáknak az árral szemben nehéz harcot kellett vívniuk e befolyás megfordítására, különösen azért, mert ha egyszer e rendszerek már léteznek, a választók egy része szilárdan melléjük szegődik. Ezért a tagság önkéntességi elve életben maradt. Az önsegélyezést különösen az egészségügyi ellátás és betegsegélyezés területén nehéz volt visszafordítani. A magán-megoldások és az önállóság eszméje olyannyira elterjedt, hogy amikor a szociáldemokraták egyenlő juttatásokat ígérő és progresszív befizetésekre épülő egységes és univerzális rendszereket javasoltak, hamar felszínre kerültek a szegények és gazdagok közötti ellentétek. Vagyis a szociáldemokratákra sulyként nehezedett a jóléti mezőben már intézményesült liberális hegemonia.

A másik következmény az volt, hogy a szociáldemokraták nem profitálhattak abból, hogy uttörő szerepük van a szociális reformokban (Elvander, 1980, 268). A haladéktalanul megkövetelt reformok jó része már megtörtént. Így a szociáldemokraták nem nyújthattak mást, mint a meglévő rendszerek revízióját és javítását. Mint látni fogjuk, ennek hosszú távon mélyreható következményei lettek. A szociális törvényhozás nem hozhatott a svéd szocialistákéhoz hasonló politikai mobilizálódási hasznot. E mellett az, hogy a dán szociáldemokraták folyamatosan a radikális liberálisokra támaszkodtak, - nem is szólva a liberálisokról - annyit jelentett, hogy a szociálpolitikában nem tudtak egyértelműen szocialista irányu változást elérni.

A svéd szociáldemokraták többet és elméletileg igényesebben irtak a szociális kérdésről. Különösen nagy hatása volt Nils Karleby elméletének (1926), aki összefüggő kapcsolatot teremtetett a rövidlátó reformok és ezeknek a szocializmust szolgáló jövőre vonatkozó ígéretei között. Mint Ausztriában Bauer (1919) és Adler (1933), a svédek is meg voltak győződve arról, hogy a szocialista harcot a szociális jóléti törvényekre kell



alapozni, részben, mert a gazdasági bizonytalanságban tartott és tanulatlan munkások aligha vesznek részt a szocialista mozgalomban; részben, mert a piac szociális jólétet elosztó szerepe a munkásságot megosztotta; és végül, mivel a progresszív reformok a kapitalista rendszert nagyobb szociális ésszerűségre ösztönözhetik.

A svéd szociáldemokraták kedvező politikai helyzetben kerültek az 1930-as években a kormány élére, mert a hosszú konzervatív és liberális uralom alatt feltűnően kevés szociális reform történt. Néhány szerény szakszervezeti alaptól eltekintve nem volt munkanélküliségi biztosítás, és a betegségi biztosítás is csak egy szűk körre terjedt ki. Természetesen Svédország volt az első, ahol (1913-ban) törvénybe iktatták az általános öregségi nyugdíjat, de az ellátások – még jó esetben is – szűkösek voltak. Ráadásul a robbanásszerű munkanélküliséggel járó gazdasági válság idején nem tettek semmilyen állami intézkedést munkahelyek létesítésére. A svéd szociáldemokrácia ezért igen jó helyzetben volt, és learathatta a szociális törvényhozás politikai gyümölcseit.

Az 1930-as évekig a norvégok nem sokat törődtek a jóléti reformokkal. A huszas években folytatott forradalmi, parlamentellenes irányvonaluk kizárta a burzsoá törvényhozásban való részvétel lehetőségét, és egyébként is főleg a gazdaság államosítása foglalkoztatta őket. Amire az 1930-as évek elején végül egyesítették a programot és a stratégiát, az akkori feltételek már nem ugyanolyanok voltak, mint a másik két országban. Mindezekelőtt politikai osztálybázisuk egyrészt a falusi proletariátus, másrészt a városi munkásság volt. Másodsorban a szociálpolitikai örökséget erősen befolyásolta a konzervatív törvénykezés. Norvégiában ugyyszólván nem voltak önkéntes betegsegélyező alapok, Bismarck reformjainak közvetlen hatására a norvég konzervatívok már 1909-re bevezették a kötelező betegségi biztosítást (Kuhnle, 1978). Ugyanez történt a balesetbiztosítással is. A bismarcki konzervativizmusra jellemző módon ezek a kötelező állami biztosítási tervek kizárólag a munkásosztály számára készültek.



Ugyanakkor a norvég szociáldemokraták e helyzetben hasznolt huzhattak a jóléti törvények korábbi hiányából. Pontosabban szólva: nem volt semmiféle öregségi nyugdíjbiztosítás, a régi önkéntes munkanélküliségi biztosítási rendszer pedig már végképp nem felelt meg a válság éveire jellemző munkanélküliségnek, főleg a mezőgazdasági proletariátus számára.

Az elméleti értelmezéseket, a korábbi reformizmust, és az általános gazdaságpolitika megítélését illető lényeges különbségek ellenére, mindhárom szociáldemokrácia azonos jóléti politikát követett, miután az 1930-as években újra összehangolták a politikát. Akár volt olyan szerencsájük, hogy a reform uttörői lehettek, akár nem, és szerepük csak a meglévő rendszerek revíziójára korlátozódott, a pártok célja azonos volt: az általános (univerzális) és szolidarisztikus szociális jogok kivívása; a munkásság, parasztság és az alkalmazotti réteg státuszának kiegyenlitése; magas színvonalu juttatások biztosítása és a hozzájutás eltérő feltételeinek megszüntetése, a jövedelem újraelosztása egységes összegű juttatások és progresszív adók útján (Esping-Andersen and Korpi, 1984). Amilyen mértékben közelitettek e célokhoz – főként a háboru utáni időben –, úgy váltak minőségileg is különbözővé a liberális szellemben vezérelt amerikai, ausztráliai, sőt angliai, valamint a konzervatív németországi, olaszországi és franciaországi jóléti rendszerektől.

A foglalkozási ágak szerint elkülönített programokban a magánbiztosítás fontos szerepe helyett egyre inkább az általános és egyenlő jogok érvényesültek. A korábbi munkahely- és keresetnyilvántartás fontosságát fokozatosan megszüntették, mert az ellenőrzés és a megbélyegzés eszközei voltak. Ennél is fontosabb, hogy az állami és magán megoldások közötti határ egyre inkább az előbbiek felé tolódott el, ahogy a jóléti és az elosztási funkciók mind több eleme került át a piactól az államhoz.

A skandináv szociáldemokrata jóléti politikák egybevágását két lényeges tényező magyarázza. Az első az, hogy a pártok



a parlamenti többség elérése érdekében elvetették a gettó modellt. Egységet kellett létrehozniuk és erősíteniük a munkások, parasztok és a növekvő számu szellemi foglalkozásu rétegek között, ami természetesen vezetett el az univerzalizmushoz. A másik ok az volt, hogy az 1930-as években a szociáldemokraták hasonló politikai osztályszövetség alapján kerültek hatalomra, és ezen a szövetségen belül politikai vezető szerepük volt. A gazdasági válság, csakugy, mint a többi országban, itt is felfedte, milyen veszélyek leselkednek a munkásosztály egységére a tömeges munkanélküliség és elszegényedés esetén. Azt is megértette a szociáldemokratákkal, hogy a szegényparasztok és a városi kispolgárság körében reális a fasiszta mozgósítás veszélye. Ez vezetett az összes társadalmi osztály számára biztosított széleskörű védelem és egyenlő ellátás stratégiájának gondolatához.

Hiba lenne azt állítani, hogy a szociáldemokratáknak pontos képük lett volna arról, milyen lesz a háboru utáni jóléti állam. A szociális reform természetszerűen elsőrendű programcél lett, amint fiókba tették a szocializálás kérdését, és a Keynes-i teljes foglalkoztatás politikája mellett kötelezték el magukat. Az 1930-as években a pártok minden energiájukat a válság, a gazdaság és mindenek előtt a munkanélküliség égető problémáinak szentelték (Esping-Andersen and Korpi, 1984). Rendszeresebb stratégia csak a háboru után alakult ki. Tulajdonképpen Norvégia volt az egyetlen, ahol átfogó tervet hoztak össze, a Folketrygd (Népbiztosítás) programját. A minden párt által aláírt program azt ígérte, hogy a) nem lesz többé szükség közsegélyekre, b) mindenkinek szavatolja a megfelelő életszínvonalat, c) növeli az egyenlőséget és d) fenntartja a teljes foglalkoztatást (Lund and Langholm, 1967). Ha pontos tervek nem is készültek, a szociáldemokraták tulajdonképpen lefektették a háboru utáni jóléti állam jogi alapjait.

Említettük, hogy Dániában a szociáldemokraták vívmányai lényegében a meglévő rendszerek adminisztratív rögzítésére szorítkoztak. Bár a szociális segélyre szóló jog elvének intézményesítéséért<sup>4</sup> vívott harcot a párt megnyerte, az 1930-



as évek - enyhén szólva - nem hoztak áttörést Dániában a szociáldemokrata jóléti intézkedések terén. Svédországban és Norvégiában a szociáldemokraták inkább tudtak politikailag nyerni a szociális reformból. 1934-ben a svéd szociáldemokratáknak sikerült meghozni a régóta égetően esedékes munkanélküliségi biztosítási törvényt, és számottevően meg tudták emelni a nyugdíj és a többi ellátás szintjét is. Választási előnyt jelentett már az is, hogy sikerült törvényerőre emelniük egy jelentős állami foglalkoztatási (közmunka) programot, amelyben átlagos béreket fizettek. A norvégok is fontos reformok uttörői voltak. 1936-ban a polgári pártok támogatásával a szociáldemokraták bevezették az első norvég öregségi nyugdíjat (ami tulajdonképpen a már meglévő svéd terv nyomdokain haladt). Nem kellett sokat várni a rokkantsági nyugdíjra sem, és 1938-ban törvényt hoztak az egyetlen skandináv kötelező munkanélküliségi biztosításról is. Az utóbbi tulajdonképpen rávilágít arra, miért volt fontos a szociáldemokráciának az univerzalitás elve. Tekintettel a DNA nagy vidéki politikai bázisára és arra a tényre, hogy ezeket a csoportokat nem lehetett könnyen bevonni valamilyen önkéntes szakszervezeti tervbe, az általános és kötelező biztosítás nyilvánvalóan célszerű megoldás volt.

A második világháború idejére a három szociáldemokrácia egyetlen fontos különbsége abban állt, hogy nem egyforma mértékben tudták felhasználni a szociális reformot mint a politikai mozgósítás eszközt. A politikailag döntő eltérés a jóléti állam háború utáni szerkezetében válik láthatóvá. A fejezet további részében megvizsgáljuk a három északi ország jóléti államiségének háború utáni fejlődését. Ezt követően összehasonlítjuk azokat a tényezőket, amelyek a szociáldemokrata választók egységét befolyásolhatták, köztük elsősorban az intézményesített szolidaritást, az "árutlanítás" mértékét, és az újraelosztási eredményeket.

#### A szociáldemokrácia mint a jóléti államiség

Ha a háború előtt Dánia volt - liberális égisz alatt - a skandináv szociálpolitika zászlóvivője, akkor a szociáldemokra-



ta vezetésű Svédország volt a háboru utáni vezér. A speciálisan skandináv jóléti államról alkotott közhiedelemben van némi igazság. A három ország azonban sem konkrét vívmányaiban, sem a jóléti reformok politikai következményeit tekintve nem egyforma. Bár kétségtelen, hogy a skandináv jóléti állam kifejlődésében a szociáldemokrácia volt a vezető erő, a feltételek különbözőek voltak. A szociáldemokrata törekvéseket Dániában nagymértékben gátolták a liberális, kispolgári érdekek. Az egyes reformokat illetően ritkán fordult elő közvetlen összecsapás, de ez még nem jelentett egyetértést. Ugy is mondhatnánk, hogy a dán szociáldemokratáknak megengedték, hogy kiterjesszék az állami szociálpolitikát, de a kiterjesztést a liberális elvek szerint kellett végrehajtaniuk, következésképpen a dán jóléti állam egy kissé kívül esik az ünnepelt "skandináv modellen".

A norvég és a svéd jóléti állam tartalmában és felépítésében nagy hasonlatosságot mutat, amit részben a politika egymásra hatása magyaráz; a norvégek esetenként egyszerűen követték a svéd példát. A fő magyarázat azonban az, hogy ez a két szociáldemokrácia a) a háboru utáni korszakban másoknál sokkal hegemonisztikusabb volt, b) a polgári pártok csak kevés engedményre kényszerítették őket, c) általában erősebb és állandóbb parlamenti többség fölött rendelkeztek. Ezen kívül, mint Castles (1978) hangsúlyozta, a norvég és a svéd polgári pártok krónikus megosztottságát a szociáldemokrata pártok sikerrel aknázták ki. Nem jelentéktelen a szakszervezetek és a párt kapcsolatának jellege sem. (...)

A jóléti állam kialakítását szolgáló háboru utáni politikát mindhárom országban két korszakra oszthatjuk fel.<sup>5</sup> Az első az 1950-es évek alatt zajlott, és elsődleges célja az volt, hogy univerzális és egyenlő, egységes összegű juttatásokkal biztosítson átfogó szociális védelmet. Ezt váltotta fel a hatvanas években a második szakasz. A hangsúly áttevődött a megfelelőbb szintű ellátásra, az egyenlőségre, a megelőző szociálpolitikára, és a jogok erősítésére.



A mai jóléti állam alapjait az 1940-es és 1950-es években fektették le. Mindhárom északi ország lényegében ugyanazokat az elveket és terveket követte. A hangsúly azon volt, hogy az ellátásokat egy átfogó védelmi rendszeren belül univerzális-  
sá és egyenlővé tegyék, és minden ember számára állampolgári jogon járjon az alapvető biztonság és jólét. A legtöbb törvényt Marshall (1964) szociális polgárjogi koncepciója alapján hozták; ebből a szempontból a skandináv fejlemények összességükben eltérnek a többitől. Míg a legtöbb országban úgy terjesztették ki a társadalombiztosítást, hogy a meglévő biztosítási rendszerekbe új csoportokat vettek fel (Perrin, 1969), Dánia, Svédország és Norvégia nyíltan szakított a liberális hagyománnyal, amikor általános, nem-járulékfizetéses programokat vezetett be. Elvben Beveridge terve volt az utmutató, de a skandináv reformok tovább mentek.

Az 1948-as svéd szociáldemokrata nyugdíjreform volt az első lépés az univerzalitás felé. Ez valóban mindenre kiterjedt, egységes összeggel, megszüntetve mind a járulékfizetést, mind a jövedelemigazolást. A rendszert 1956-ban lemásolták a dánok (bár nem hajtották teljesen végre 1964-ig), majd 1957-ben a norvégok. Ez győzelmet jelentett mind a régi segélyezési forma, mind a polgári pártok által előnyben részesített biztosítási rendszer fölött. (...)

A másik fontos háboru utáni szociáldemokrata követelés az általános és egyenlő gyermek- (vagy családi-) pótlék, ami a munkásmozgalomban a harmincas évek óta központi gondolat volt<sup>6</sup>. Ebben az esetben a norvég szociáldemokraták voltak az uttörők 1946-ban, de a másik két ország nemsokára követte őket. A balesetbiztosítás ezt követő reformjait azonos elvek vezérelték; ez szintén általános, kötelező és államilag igazgatott feladat volt. Dániában ezuttal is nyilvánvaló engedményeket tettek a liberálisoknak, itt ugyanis megengedték, hogy a balesetbiztosítás magánkézben maradjon.

Az első komolyabb politikai csatározások a megbiztosítás körül zajlottak. Az általános, államilag fedezett egészség-



ügyi ellátás és táppénz kitűzése a legelső szociáldemokrata programig nyúlik vissza. A német SPD bevette az 1891-es erfurti programba, a dánok kiemelt figyelmet szenteltek e célnak meg lehetőszen radikális 1913-as programjukban. A kérdés azonban – különösen Dániában – bonyolult volt, mivel a munkásmozgalom ezzel egyidőben vált stratégiailag érdekeltté az önálló táppénzalap fölötti rendelkezésben. Az egészségvédelem ügyében kétféle tiszta megoldás rajzolódott ki: a) ingyenes és általános egészségügyi közellátás, és b) az egészségügyi biztosítási alapok állami támogatása acélból, hogy a munkások anyagi terhei csökkenjenek. A független táppénzalapok Norvégiában és Svédországban soha nem játszottak olyan vezető szerepet, mint Dániában, és hiányosságok voltak népegészségügyi ellátásukban.

Érthető tehát, hogy Svédország, majd Norvégia haladtak az egészségvédelmi törvényhozás élén. A kérdés Svédországban politikai összecsapást provokált a polgári pártokkal, mert a szociáldemokraták általános és kötelező ellátást, állami finanszírozást, és a keresetekhez igazodó készpénzjuttatást követeltek.<sup>7</sup> Mivel a konfliktus elhúzódott, a törvényt csak 1955-ben hozták meg. Egy évvel később a norvégok nagyjából lemásolták a rendszert. Dániában a reform 1960-ig váratott magára, és amikor megtörtént, a liberalizmusnak tett szokásos engedményt tartalmazta. Az állam vállalta az anyagi terhek nagyrésztét, de szervezetileg a rendszer a kvázi-önálló egészségügyi alapok kezén maradt.<sup>8</sup> Dániának 1971-ig kellett várnia, hogy az egészségügyi biztosítás teljesen általánossá váljék és állami ellenőrzés alá kerüljön.

A szociális törvények lényege mindhárom országban az volt, hogy megteremtsék azt, amit Titmuss (1974) "intézményes jóléti államnak" nevezett. Ez két fontos kötelezettséggel jár. Először: a társadalom felelősséget vállal azért, hogy a társadalom minden tagjának biztosítsa és szavatolja a jólét megfelelő szintjét; a jóléti elosztás alapja az állampolgári jogosultság, nem pedig családi vagy piaci szerződés. Másodszor: a társadalmi megbélyegzéssel és degradálással járó közsegélyezési formákat megszüntetik, helyette bevezetik az adott társadalmi



szinvonál által meghatározott bizonyos színvonalu jólétre szóló sérthetetlen jogot. Mindkét esetben az "intézményesítés" volt a szociáldemokrata reformpolitika sarkköve, amit a háboru után Norvégia Folkettrygd programjában le is fektettek.

Az ötvenes években a jövedelemigazolásához kötött programok mind a három országban elveszítették hagyományos fontosságukat. Ami azonban megmaradt belőlük, az megtartotta a büntető segély jelleget. A maradványokat a svéd szociáldemokraták az 1956-os reformmál, a norvégok 1965-ben távolították el. A rákövetkező dán reformok 1974-ben a korábbiakkal való teljes szakitást hozták.<sup>9</sup> A jövedelemigazolásához kötött segély a három skandináv országban ma jóval kisebb szerepet játszik, mint bárhol másutt.

Függetlenül attól, hogy alkalomadtán mindenfajta reform ellen fellépett, a polgári párt ellenzéki kritikája - főleg Dániában - az intézményesítés kérdésére összpontosult. A vita az ötvenes évek végén és a hatvanas évek elején robbant ki, amikor a dán gazdaság kilábal a stagnálásból és megindult a növekedés és teljes foglalkoztatás útján. A polgári pártok, nevezetesen a liberálisok, szót emeltek amellett, hogy ilyen mértékű gazdasági növekedés esetében nincs szükség a társadalombiztosítás további kiterjesztésére. A radikális-liberális szövetségesek támogatását élvező szociáldemokraták azonban sikerrel érveltek azzal, hogy éppen a gazdasági növekedés teszi lehetővé a szociális jogok és ellátás régóta megígért kiterjesztésének vállalását (Christiansen, 1975.).

Gyakran felmerült a kérdés: nem volna-e szükség szelektivebb szemléletre, nem kellene-e a szociális kiadásokkal csak a rászorulókat megcélózni, tekintve, hogy a népesség többsége a család, a közösség és a piac révén biztosítani képes saját jólétét. A szociáldemokraták ügyességének volt köszönhető, hogy a csatát meg tudták nyerni. (...)

Az intézményesítés kérdésében aratott szociáldemokrata győzelem kétségtelenül sokat köszönhet annak, hogy nagyjából



már kész tényekkel került szembe az ellenzék. A jóléti állam megalapozása azt jelentette, hogy minden állampolgárnak ellátást biztosítson, piaci vagy foglalkozási státusától függetlenül; hogy válassza külön az anyagi felelősséget és az ellátásra való jogosultságot; valamint, hogy a kollektív szolgáltatásokat terjessze ki a szociális szükségletek mind szélesedő körére. Következésképp a szociáldemokraták meg tudták nyerni a lakosság többségének támogatását jóléti állam növekedési modelljükhöz. A háboru utáni reformok ezáltal jó politikai beruházásnak bizonyultak, amelyek lehetővé tették további törekvések megvalósítását.

A reformok több gyöngye pontot is tartalmaztak, amelyek akkor derültek ki, amikor az univerzális, egységes összegű juttatás kevésnek bizonyult a megfelelő jövedelempótláshoz. A jövedelmek általános növekedéséhez igazodva a kormányok bevezették az indexelést és a magasabb ellátást. Megmaradt azonban egy hármaskörös probléma. Mindenek előtt: a demográfiai változások és a növekvő ellátások iránti állandó nyomás azzal fenyegettek, hogy hosszú távon túlterhelődik a költségvetés. Másodszor: felfedezték a szegénység új megjelenési formáját; bebizonyosodott, hogy a szociális juttatások nem tudtak elégséges életszínvonalat nyújtani azoknak, akik főként ezekből éltek. Harmadszorban: az egységesség elve szándéktalanul új társadalmi rétegződést hozott létre. A tehetős rétegek a szerény állami juttatást magánbiztosítási rendszerek segítségével igyekeztek pótolni. Ugyanakkor a közhivatalnokok hagyományosan bőkezű szociális ellátása egyre kevésbé tűnt igazságosnak, hiszen a közhivatalnokok kara egyre nagyobbra nőtt. Röviden: az igazság, egyenlőség és pénzügyi feszültség kedvéért a szociáldemokraták kénytelenek voltak felülvizsgálni a szociálpolitika elveit.

Az egységes ellátások megfelelő színvonalra emelése nyilván ki volt zárva, mert ehhez óriási adóterhekre lett volna szükség. Az egyetlen reális lehetőség olyan keresetarányos, tartalékalapos kiegészítő rendszer létrehozása volt, ami kedvező esetben önfenntartó lenne. Végülis ez történt. Szokás szerint a svéd szociáldemokraták vezették a sort: az 1950-es évek



közepén általános kiegészítő nyugdíjat javasoltak. A kollektív szociális szolidaritás szétesését megelőzendő, az un. ATP nyugdíjprogram ragaszkodott az állami és a magánszektor minden alkalmazottjának kötelező tagságához (a magánzók önként csatlakozhattak); hogy a nyugdíj összege megfelelő legyen, a legjobb tizenöt év munkával keresett jövedelmének kétharmadában jelölték meg a folyósítandó pénzt. A pénzügyi felelősséget megosztották a munkavállaló és a munkáltató között, de a teher nagy részét az utóbbi viselte. A főleg az LO (Szakszervezet) által felállított terv még egy célt szolgált, nevezetesen azt, hogy az óriási összegű megtakarításokat közösségi ellenőrzés alatt álló alapokba gyűjtsék be.

A szakszervezetek szempontjából a reform két legyet üt egy csapásra. Megoldja az öregségi nyugdíj problémáját anélkül, hogy akár az államra, akár a munkásokra külön költségek terhét róná; ezen kívül a felhalmozott megtakarításokért való felelősséget átteszi a magánpiacról a közzsférába. Az ATP terv tehát nemcsak nyugdíjügy volt, de arra is erőfeszítést tett, hogy az aktív munkaerőpolitikát aktív hitelpolitikával egészítse ki. A svéd kapitalisták és a három polgári párt számára mindez természetesen elfogadhatatlan volt, úgyhogy a terv nyomán kialakult a háboru utáni Svédország egyik legnagyobb hatalmi vetélkedése (Molin, 1967).

A munkáltatók nem vetették el a nyugdíj szükségességét, sőt, hajlandók lettek volna állni a számla egy részét. Ellenkezésük a közös ellenőrzés alatt álló nyugdíjalapokra összpontosult: ezzel az állam hatalma kiterjedne a beruházásokra, csökkenne a magánmegtakarítás, és megsértenék a szabad vállalkozás elvét. A munkáltatóknak a kötelező elem sem tetszett, szívesebben vették volna egy önkéntes magánbiztosítási nyugdíjrendszert, amit maguk igazgathattak volna. A szociáldemokrácia szerecséjére a polgári tömb nem tagadta meg megosztott önmagát, így a kérdés egymásnak sorra ellentmondó ellenjavaslatokba torlott. (...)



Számításba kell venni a korábbi politikai eredmények politikai következményeit is. A korábbi nyugdíjreform-egyezmények részeként a szociáldemokraták nagystilű adóengedményeket tettek a magán nyugdíjrendszereknek. A magán nyugdíjak azonban, lett légyen a formájuk vállalati külön ellátás, vagy egyéni nyugdíjbiztosítás, főleg a fizetőképes magasabb jövedelmű keresők számára voltak előnyösek - az adókedvezmény révén is. A fizetésből élők ezért a magán-megoldásokkal jegyezték el magukat, és nem lehetett őket könnyen mozgósítani az állami ATP terv támogatására. A korábbi reformok olyan új társadalmi megosztottságokat erősítettek fel, amelyek gyengítették a szociáldemokráciát.

Az ATP reform nyomán (akár sikerültek, akár nem) az északi országok, ideértve Dániát, megkezdték a keresetarányos ellátás elvének alkalmazását a többi programnál, azaz a táppénznél, munkanélküliségi biztosításnál és a baleseti kártérítésnél. A cél olyan magas szintű keresetpótlás volt, hogy az egyes biztosítottak ne szenvedjenek jelentős nettó jövedelemkiesést.

A szociáldemokraták keresztülvitték, hogy a jövedelem-pótlás csaknem elérje a munkából szerzett jövedelem összegét. Ez a polgári pártok és munkáltatók ellenében történt, akik attól tartottak, hogy a magas ellátás bátorítaná a munkások hiányzásait és rontaná a munkaerőkölcsöt. Ugyancsak a munkáltatók ellenkezése ellenére vívták ki a táppénzre és a munkanélküli segélyre való várakozási idő eltörlését is.

A hangsúly-eltolódás egyik következménye volt, hogy újra felszínre került az egyenlőség kérdése. Az új táppénz reformmal egyidőben az ATP eltörölte a fizikai munkások és a fizetésből élők között korábban meglévő státuszkülönbségeket. Azokon azonban, akik idősebbek voltak annál, semhogy az új programba be lehetett volna vonni őket, az ATP nem segített. Az ellátottak közötti különbségek kiegyenlítésére mindhárom szociáldemokrata párt megkezdte a jövedelemigazoláson alapuló ellátás-kiegészítések sorának bevezetését. Bár a szelektivitás újbóli hangsúlyozása kétségtelenül elősegítette az egyenlőtlenség csökkenté-



sét, egyuttal eltérést jelentett a szociáldemokráciának az általános jogosultság iránti hagyományos elkötelezettségétől, ami az adóterhek szükségszerű növekedése miatt a méltányosság körül éles feszültségeket kelthet. Nyilván elsősorban azok nem jogosultak jövedelemigazoláson alapuló pótlékokra, akik a legnagyobb adóterheket viselik. Ha tehát a jóléti államnak nem sikerül megvalósítania az erős szolidarisztikus elkötelezettséget, a differenciált eljárások sokasodása könnyen adófizetési lázadásokhoz és a jóléti állammal szembeni tiltakozáshoz vezethet.

### Összeférhetetlen elvek a jóléti államban

A szociáldemokrata jóléti állam jelentős sikereket ért el három alapvető cél megközelítésében. Ezek megvalósítása főleg állami beavatkozással történt. Az állami szektor ugrásszerű megnövekedésével és a teljes foglalkoztatást megvalósító gazdasági növekedés csökkenésével lappangó ellentmondások kerültek felszínre. Mindhárom skandináv ország szociáldemokratái mára a jóléti állam programjának csökkenő politikai hozadékát "élvezik", és rákényszerülnek, hogy újraértékeljék a jóléti állam modellje és a kapitalista gazdaság viszonyát. A probléma Dániában kétségtelenül még súlyosabb, olyannyira, hogy a gazdasági válság hatására a szociáldemokraták kénytelenek voltak több vívmányukat feladni.

Az összeférhetetlenség problémája azon a felismerésen alapszik, hogy a meglévő állam és gazdaság közötti mai kapcsolat mellett nem lehet egyszerre fellépni az univerzalizmusért, a jogosultságokért és az egyenlőségért. Az első kérdést az inegalitáriánus piaci erők és a kísérleti kiigazító intézkedések versenyfutásának nevezhetnénk. A piacon vannak vesztesek és nyertesek, míg a jóléti állam a státusz és a jövedelem egyenlőségét igéri. A piac folytatólagos uralmát tanúsítja az, hogy az állami költségvetésből a piac keltette egyenlőtlenségek leküzdését szolgáló, a szociális szolgáltatásokra és juttatásokra fordított összegek spirálban növekszenek. A piac természetes hajlama a differenciálásra és a verseny táplálására veszélyezteti azt a szolidaritást is, amelyet az állampolgári jogosult-



ság általánossá tételével szeretnének elérni. Mindaddig, amíg ezt a hajlamot az állam nem tudja megszüntetni, fennáll a kormány tulterhelésének a veszélye.

A második összeférhetetlenség akkor merül fel, amikor a munkaerő árujellegét a jogosultságok olymértékben megszüntetik, hogy az a piaci hatékonyságot veszélyezteti. A várakozási idő eltörlését és a bőkezű pénzjuttatásokat az a tudatos óhaj vezérelte, hogy a munkásokat felszabadítsa embertelen kötelezettségeik alól, hogy ne kelljen például betegen felvenniük a munkát, vagy ne legyenek rászorulva számukra nemkívánatos munka elvállalására. Arra számítottak, hogy a munkások többet fognak hiányozni és kisebb lesz a fegyelem, de az árujelleg megszüntető reformokból végső soron a munkaerőpiac legalsó rétegéhez tartozó munkások huzzák a legtöbb hasznot. Amíg vannak rossz munkák, az ilyenfajta jogosultságok elősegítik a teljesítménycsökkenést és ugyanakkor növelik a közkiadásokat.

Maguk a célok is összeférhetetlenek egymással. A bőkezű és univerzális szociális szolgáltatások szükségszerűen nagy adóterhekkel járnak. Minél nagyobb a törekvés az univerzalitás és a jogosultság elérésére, annál több adóbevételre van szükség. Ez annyit jelent, hogy az állami költségvetés elveszíti azon lehetőségét, hogy progresszív adóztatással számottevő újraelosztást hajtson végre, mivel a szükséges jövedelem legkisebb növekedése is elkerülhetetlenné teszi az adóskála lefelé terjesztését. Miután az adóköteles jövedelmek zöme a közepes jövedelmű háztartásokban képződik, a munkás és alkalmazotti rétegek aránytalanul nagy részt viselnek a jóléti állam terheiből.

A prioritások összeütközése súlyossá válhat, kiváltképpen amikor a gazdaság stagnálása további szociális kiadásokat kíván meg a stagnáló vagy csökkenő jövedelemalapból. Az érdekütközések megoldási módja nagyrészt megmagyarázza, miért bomlik fel jobban a dán párt, mint a másik kettő. A jóléti állam összeférhetetlenségeinek megoldásában lényeges előfeltétel a gazdasági növekedés hatékony politikai ellenőrzésének megvalósítása-



sa. A teljes foglalkoztatás természetesen csökkenti a szociális problémák előfordulását, és a maximumra emeli mind a termelés outputját, mind az adóztatható jövedelmet. A kormány gazdaság feletti ellenőrzése még azzal a lehetőséggel is jár, hogy tervszerű racionalizálással elősegíti az olyan iparágak kiszűrését, amelyek a legkevésbé képesek jó munkafeltételek és bérek biztosítására.

A szociáldemokraták Svédországban és Norvégiában egyaránt kétségtelenül csökkenteni tudták ilyen eszközökkel a jóléti állam ellentmondásait. A svéd aktiv munkaerőpiac-politika persze drága, de alig lehet kétség afelől, hogy elősegítette az alacsony bért fizető állások megszüntetését és a fölösleges munkások átirányítását dinamikusabb iparágakba. A svéd és norvég munkásmozgalom sikere, együtt a szolidarisztikus jövedelempolitikával, segített a keresetek közötti különbségeket csökkenteni és így gyengítette az egyenlőség és újraelosztás eléréseért az állami költségvetésre nehezedő nyomást. Ehhez hasonlóan az ATP reformok csökkentették az állami szektor megfelelő nyugdíjjövedelmet biztosító kötelezettségét, még akkor is, ha a reformoknak tényleges újraelosztó hatása alig van.

A dán szociáldemokratákkal ellentétben a svédeknek és a norvégoknak sikerült az általános jólétért való felelősség egy részét a költségvetésből átadni a gazdaságnak; ez megmagyarázható, hogy a jóléti állam és az adó elleni lázongás miatt volt olyan erős Dániában és olyan jelentéktelen Norvégiában és Svédországban.

Am ha a gazdaság politikai ellenőrzése előfeltétel, akkor az is előfeltétel, hogy a szociális szolidaritásnak olyan erős szintjét alakítsák ki, amely a jóléti államot immunizálja az egyenlőség és az adó ellen folytatott harcokkal szemben. A jóléti államot úgy kell megszervezni, hogy ne hívja ki az adófizetők és az ellátottak érdekellentéteit, illetve ne tápláljon irigységet a jóléti ellátások és költségek szempontjából egyenlőtlen helyzetű csoportok között. A dán szociáldemokrata jóléti állam nagyobb valószínűséggel eredményezhet új társadalmi sza-



kadékokat és választói tiltakozást, mint akár a norvég, akár a svéd állam. A következő részben áttekintjük a három északi ország néhány állami jóléti intézkedését. Az általános összesített mutatókból, mint pl. adózás és a kiadások szintje, nem derül ki lényeges eltérés; a komolyabb különbségek akkor tűnnek elő, amikor a szerkezeti és elosztási mutatókhoz érkezünk.

### A jóléti állam növekedésének következményei

A jóléti állam növekedésének két kikerülhetetlen velejárója a kiadások és az adók emelkedése. Az 1. sz. táblázatból kitűnik, hogy ez az 1960-as és 1970-es években mindhárom északi országban folyamatos volt. A hetvenes évek végén a norvégiai növekedés kisebb volt, a svédországi pedig erősen felgyorsult. Ez az ellentét annak tudható be, hogy a Dániában és Svédországban tapasztalt gazdasági stagnálással szemben a norvég gazdasági növekedés különösen nagy volt. A jóléti állammal való szembe fordulás erejének országokénti eltérései nem magyarázhatók

#### 1. sz. táblázat

#### A szociális kiadások és az adó növekedése Skandináviában (a GDP százalékában)

	Dánia	Norvégia	Svédország
Szociális kiadás			
1962	10,6	9,7	10,9
1972	19,3	15,8	20,3
1978	26,2	21,9	33,1
Adó			
1960	26,0	35,6	30,0
1970	40,0	41,2	41,0
1978	42,9	48,7	50,9

Forrás: OECD (1980a); Nordisk Rad (1980, table 193); NU (1966-1975).



meg az összesített kiadások alapján. Az 1970-es évek elején, a legnagyobb ellenállás idején, Dánia és Svédország körülbelül egyforma összeget, ám Norvégia jóval kevesebbet költött.

Ha akár a szociális kiadások, akár az adózás összesített szintjének hatása megmutatkozna a jóléti állammal szemben táplált érzelmek ingadozásában, a legmarkánsabb hatást Svédországban várnánk - de ennek semmi jele nem volt. (...)

Ami a széles tömegek hűségét illeti a jóléti államhoz, kérdés, hogy abban milyen szerepe van az adózás szerkezetének. Itt több szempontot kell számításba venni. Elsősorban azt, hogy az egyes forrásokból - testületi adó, közvetlen és közvetett adó, társadalombiztosítási járulék - milyen arányban tevődik össze az állam pénze? A testületi adó mindhárom országban kis szerepet játszik, mivel a beruházások ösztönzése érdekében a visszatartott testületi jövedelmekre nem vetnek ki nagy adót. Az ilyen adók Dániában mintegy 3 százalék, Svédországban kb. 2 százalék és Norvégiában, ha a kőolajipart nem számítjuk, mintegy 3 százalék értéket képviselnek.

Az állami bevétel tulnyomó részét jelentő többi három adózási forma szempontjából a kérdés egyrészt a progresszivitásra, másrészt a láthatóságra vonatkozik. Wilensky (1976) joggal állítja, hogy rejtett adók esetén még ezek magas szintjén is jobban elviselik az állampolgárok. A 2. sz. táblázat a három ország adószerkezetének funkcionális elemzését mutatja be. A dán adószerkezet azért tér el a másik kettőtől, mert jobban támaszkodik a közvetlen jövedelemadóra, és mert a társadalombiztosítási járulékok elenyésző szerepet játszanak. Ez alátámasztani látszik Wilensky érveit: a jól látható magas jövedelemadó politikai töltést ad az elosztással kapcsolatos elégedetlenségnek. A magyarázat egyetlen hibája, hogy Dániában mindig ez történt. Ha az adó látható volta jelentőséggel bír, más tényezőkkel kell kombinálnia, ugymint gyors és egyidejű adóemeléssel, növekvő elégedetlenséggel az ellátás módja vagy elosztása miatt, vagy az adóskála tudatosult igazságtalanságaival.



## 2. sz. táblázat

Jövedelemadó, közvetett adó és társadalombiztosítási  
járulék Skandináviában, 1968-ban és 1978-ban  
 (az összes adójövedelem százalékában)

	Dánia	Norvégia	Svédország
Jövedelemadó			
1968	46,9	36,0	41,7
1978	59,7	34,7	39,7
Közvetett adó			
1968	40,4	36,0	29,7
1978	38,6	34,0	24,4
Társadalombiztosítás			
1968	4,6	23,2	17,0
1978	1,2	25,2	23,7

Forrás: OECD (1980a); Danmarks Statistik (1978, table 342);  
 Nordisk Rad (1980, table 186).

Ez elvezet a pénzügyi terhek megosztásának kérdéséhez, mely kérdést többféleképpen közelíthetjük meg. Ezek egyikében eltérünk attól a feltételezéstől, hogy minél nagyobb rész hárul a munkáltatókra vagy a központi állami költségvetésre (az egyéni járulékfizetéssel szemben) a társadalombiztosítás költségeinek fedezésében, annál nagyobb a "pénzügyi szolidaritás", ami az általános adó progresszivitását állandó szinten tartja. Megfordítva: minél nagyobb az egyéni önfinanszírozás fontossága, annál kevésbé türi a közösség, ha "mások" jólétére költenek. A 3. sz. táblázat ebből a szempontból kirívó különbségeket mutat a három ország között. A pénzügyi szolidaritás abban az értelemben elég erős, hogy a szociális kiadások fedezéséhez a központi állami jövedelem adja a legnagyobb részt. Norvégiában ma-guk az alkalmazottak is jelentős terhet viselnek. Az összerterhek nagy részét mind Norvégiában, mind Svédországban áthárították a munkáltatókra, de Dánia ismét szélsőséges eset. Itt ugyanis a



szociális kiadásokat gyakorlatilag teljes mértékben a központi állami jövedelemből fedezik. (...)

### 3. sz. táblázat

#### A szociális kiadások finanszírozása Skandináviában

1964-ben és 1975-ben  
(hozzájárulás százalék)

	Dánia		Norvégia		Svédország	
	1964	1975	1964	1975	1964	1975
Kormány	82	88	53	30	62	65
Munkáltatók	3	10	22	47	21	24
Munkavállalók	15	2	25	23	17	11

Forrás: NU (1969, 48; 1978, 50).

#### JEGYZETEK

- 1 Marx elemzése a brit gyártörvényről szintén optimista képet nyújt arról, mi érhető el szociális reformok útján (Marx /1872/ 1967, X. Fejezet).
- 2 Butler és Stokes (1971) azzal érvelt, hogy a munkásosztály, különösen az idősebbek torizmusa a konzervatívok századfordulós reformista képéből alakult ki.
- 3 Voltak - mint Frederik Borgbjerg -, akik a svéd és ausztró-marxista revizionista elméletek nyomán azt igényelték volna, hogy a szociális törvények a "kapitalizmus és szocializmus közötti átmenet láncszemét" alkossák. (Bryld, 1976, 105.)
- 4 Bár ez komoly csapás volt a múlt megbélyegző segélyére, a törvényben megtalálható a nyomorenyhítés hagyományosan büntető jellegű felfogásának némi maradványa.



- 5 A jóléti állam háboru utáni fejlődését Esping-Andersen és Korpi (1984) nyomán ismertetjük.
- 6 A fő ok először a csökkenő termelékenységgel szembeni harc volt (Myrdal and Myrdal 1934), a háboru után azonban inkább egalitáriánus szempontok vezérelték (Elmer, 1978), mert a társadalom kollektív felelősségének tekintették, hogy a gyermekeknek a család és a családi jövedelem nagyságától függetlenül egyforma esélyeik legyenek a felnevelkedésre és a fejlődésre. A hatvanas és hetvenes években újabb szempontként a nemek közötti egyenlőség kérdése került előtérbe (Baude, 1978).
- 7 Megjegyezzük, hogy a szociáldemokraták ekkor eltértek az egységes összegű juttatás szokott modelljétől. Az indok ugyanaz volt, mint a későbbi differenciált ellátások elfogadásánál, hogy ti. a jövedelem pótlása megfelelő szintű legyen, és hogy a munkások a kiváltságos köztisztviselőkkel azonos helyzetbe kerüljenek.
- 8 A dán rendszer nem is volt valóban univerzális, mert megmaradt a tagság felosztása nagy- és kisjövedelmű családokra. Az utóbbiaknak nagyobb járulékot kellett fizetniük, de többféle ingyenes ellátásban részesültek; az előbbiek csak jelképes hozzájárulást fizettek, de nem volt joguk túl sok juttatáshoz.
- 9 A dán reform több szempontból megragadó. Dánia törvénybe foglalta azt az alapelvet, hogy minden állampolgár védelmét szavatolni kell a jövedelem és az életszínvonal váratlan zuhanása esetén, vagyis a nehézség okától független garantált szociális jövedelmet intézményesítettek. Valószínűleg ez volt a világ legfejlettebb – és legdrágább társadalmi segítségnyújtási rendszere. Szerencsétlen módon pont akkor lépett életbe, amikor a dán gazdaság visszaesett, és ez, párosulva politikai felháborodásokkal olyan történetek halatán, hogy csődbe ment milliomosok közpénzen tartják fenn



' a yachtjaikat, néhány pár évvel később a program felülvizsgálatához vezetett.

# IRODALOMJEGYZÉK

- ADLER, M.: "Wandlung der Arbeiterklasse" (1933). In T. Bottomore and M. Rubel (eds.), *Austro-Marxism*. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- BAUER, O.: "Political and Social Revolution" (1919). In T. Bottomore and M. Rubel (eds.), *Austro-Marxism*. Oxford: Oxford University Press, 1978.
- BRIGGS, A.: "The Welfare State in Historical Perspective." *European Journal of Sociology* 1., 1961.
- BRYLD, C.: *Det Danske Socialdemokrati og Revisionesmen*, vol. 2. Copenhagen: GMT, 1976.
- CASTLES, F.: *The Social Democratic Image of Society*. London: Routledge and Kegan Paul. 1978.
- CHRISTIANSEN, T.: *1970'ernes Social Reform*. Copenhagen: Glydendal. 1975.
- DICH, J.: *Den Herskende Klasse*. Copenhagen: Borgen. 1973.
- ELMER, A.: *Folkpensioneringen i Sverige*. Lund: Gleerups. 1960.
- ELVANDER, N.: *Skandinavisk Arbetarrörelse*. Helsingborg: Liber. 1980.
- ESPING-ANDERSEN, G., and W. KORPI: "From Poor Relief to Institutional Welfare States." In R. Eriksson et al (eds.), *Welfare Research and Welfare Society*. New York: M.E. Sharpe. 1984.



- FLORA, P.: "Solution or Source of Crisis? The Welfare State in Historical Perspective." In W.J. Mommsen (ed.), *The Emergence of the Welfare State In Britain and Germany*. London: Croom Helm. 1981.
- GRAMSCI, A.: *Selections from Political Writings, 1921-1926*. New York: International Publishers. 1978.
- HEIMAN, E.: *Soziale Theorie des Kapitalismus: Theorie der Sozial Politik*. Tübingen: Mohr. 1929.
- JUNGEN, E.: "Socialpolitik och Socialism." *Tiden* 23. 1931.
- KARLEBY, N.: *Socialism inför Verkligheten*. Stockholm: Tiden. 1926.
- KAUTSKY, K.: *The Class Struggle (1892)*. New York: Norton. 1971.
- KUHNLE, S.: "The Beginnings of the Nordic Welfare States." *Acta Sociologica* 21 (supp.). 1978.
- LUND, O. and M. LANGHOLM: *Johan Grundt Tanum Forlag*. 1967.
- MARSHALL, T.H.: *Class, Citizenship, and Social Development*. Chicago: University of Chicago Press. 1964.
- MOLIN, B.: *Tjänstepensionsfragan: En Studie i Svensk Partipolitik*. Lund: Akademisk Forlag. 1967.
- PERRIN, G.: "Reflections of Fifty Years of Social Security." *International Labor Review* 99. 1969.
- POLANYI, K.: *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press. 1957.



RASMUSSEN, E.: "Socialdemokraternes Stilling til der Sociale Sporgsmal, 1890-1901." In P. Engelstoft and H. Jensen (eds.), *Maend og Meninger i Dansk Socialpolitik, 1866-1901*. Copenhagen: Nordisk Forlag. 1933.

RIMLINGER, G.: *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*. New York: John Wiley and Sons. 1971.

TITMUS, R.M.: *Social Policy*. New York: Pantheon. 1974.

WILENSKY, H.: *The New Corporatism, Centralization, and the Welfare State*. Beverly Hills. Calif.: Sage. 1976.



ADRIAN SINFIELD:  
(Edinburghi Egyetem)

KIHIVÁS A SZOCIOLÓGIA SZÁMÁRA: A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS\*)  
TÁRSADALMI KÉRDÉSEI\*\*)

Az utóbbi években annyira lefoglaltak bennünket a társadalombiztosítással kapcsolatos szakkérdések, hogy fel sem vetődött, milyen mértékben érvényesek, megfelelőek illetve kívánatosak ma a társadalombiztosításra vonatkozó régebbi felfogások. Maga a kérdés is naivnak tűnik, dolgozatom első részében mégis ezt szeretném felvetni. A második részben a társadalombiztosításnak olyan elemzési módszerével foglalkozom, amelyet különösen hasznosnak vélek ahhoz, hogy jobban megértsük a társadalombiztosítás, valamint a társadalom szociálpolitikai és gazdasági szerkezete közötti kapcsolatot.

A társadalombiztosítás jelentése

A hivatalos és nem-hivatalos szakirodalomból egyaránt az derül ki, hogy a "társadalombiztosítás" kifejezést meglehetősen szabadon használjuk, sokfajta tevékenységet jelölve vele.

---

\*) Az angol kifejezés a "social security" azaz a "társadalmi biztonság". Minthogy a magyar nyelvben nem honosodott meg a két jelentés, a "social security"-t fordítjuk társadalombiztosításnak, a "social insurance"-t hagyományos társadalombiztosításnak, bár a társadalmi biztonság kifejezést is használjuk.

\*\*) A Nemzetközi Szociológiai Társaság (ISA) és a Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetség (ISSA) "A társadalombiztosítás szociológiai kutatása: megújulás és változás" című tanulmány átdolgozott változata, amely a norvégiai Bergeni Egyetemen, az 1984 júniusában megtartott konferencián hangzott el.



A definíció országonként más és más. Franciaországban és az Egyesült Államokban például a munkanélküli biztosítást nem értik ide, Angliában viszont igen. Egy-egy országon belül is lehetnek ellentmondások. Az angol hivatalos szóhasználat szerint a társadalombiztosítás minden jövedelem-programot magában foglal, a mindennapi szóhasználatban azonban (1966 óta) csak a kiegészítő juttatásnak nevezett szociális segélyeket. Eltérően adják meg a szó jelentését a világ társadalombiztosítási programjaival foglalkozó nemzetközi jelentésekben is. (...)

A definíció kérdésébe azonban nem érdemes hosszan belevonulni. Inkább azt kellene vizsgálni, mit jelent, mit jelentsen a társadalombiztosítás kifejezés. Milyen biztosításról, kinek a biztosításáról van szó? Miért nevezzük társadalminak?

Mértékadó források szerint a társadalombiztosítás (mint "társadalmi biztonság") "gazdasági jellegű biztosítás" és a "társadalmi biztonság" fogalmának összevonásából keletkezett. Így vált a "társadalmi biztonság" annak az 1935. évi amerikai törvénynek a címévé, amely az öregségi és a munkanélküliségi biztosítást egyesítette az időskorúak támogatásával és a közegészségüggyel.

Ám inkább az látszik valószínűnek, hogy Amerikában Abraham Epstein vezette be a kifejezést - ő volt az, aki évekig küzdött az öregségi biztosításért. 1933-ban megjelent, *Insecurity: A Challenge to America* (Létebizonytalanság: kihívás Amerika számára) című 680 oldalas könyvében a második fejezet címe: *Social Security Through Social Insurance*, azaz Társadalmi biztonság társadalombiztosítás útján. A könyv zárszavai a következők: "Az átfogó társadalombiztosítási program ... a gazdasági és szociális biztonság gyors, konstruktív és békés megoldása." (665. old.) (...)

A kifejezést Új-Zéland 1938-as társadalombiztosítási törvényében is használták. Az 1940-es években a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) aktívan terjesztette, például a Beveridge



Bizottságnak adott jelentésében, ill. különösen az 1944. évi Philadelphiai Ajánlásban.

A kifejezést azóta programcímként használják. Valódi tartalmát jórészt elveszítette. Egy cél eszközének nevévé alakult át, de hogy mi is valójában ez a cél, arról kevés szó esik.

A fogalom kiüresítése szélesen elterjedt gyakorlat. Számos országban szaktárgyak alakultak ki a társadalombiztosítás tanulmányozására és oktatására. Az érthető, hogy a téma speciális és technikai kérdéseire koncentrálnak, ám - ahogyan azt az NTSZ kezdeményezésére és kiadásában készült, a társadalombiztosítás oktatását áttekintő igen hasznos jelentésből látom - valamennyi vizsgált országban szinte kizárólag ezekre a kérdésekre korlátozódik az oktatás. Alig akad olyan tantárgy, amely összekapcsolná az adott ország társadalombiztosítási rendszerének vizsgálatát annak céljaival, elért eredményeivel, a társadalompolitika vagy társadalmi tervezés átfogó elveivel. S még ritkább az, hogy - ha van is szélesebb látókörű elemzés - az időbeni vagy országok közötti összehasonlítással is gazdagodna. Közigazgatási szakemberektől, sőt politikusoktól sem várható el, hogy állandóan a társadalombiztosítás alapelveiről elmélkedjenek. Azt azonban nyugtalanítónak találom, hogy a kormány-, illetve társadalombiztosítási intézményeken kívüli kutatásban és oktatásban sincs szinte nyoma ilyen jellegű gondolkodásnak és elemzésnek.

Kiképezhetünk társadalombiztosítási szakembereket, akik képesek a legkorszerűbb technikákat, bonyolult módszereket alkalmazni olyan kérdések megválaszolására, hogy a háztartások különböző csoportjai milyen szintű ellátást kaphatnak stb. Ám attól félek, hogy csak egyre jobban válaszolunk egyre jelentéktelenebb, vagy legalábbis egyre korlátozottabb érvényű kérdésekre. Ha valaki azt a kérdést tenné fel, hogy milyen különbség van két ország között a társadalombiztosítás mennyiségi és minőségi színvonalában, nem hiszem, hogy érdemleges választ tudnánk adni. Többnyire a társadalombiztosítási ellátásokat vetjük



egybe, és megfelelkezünk arról, hogy ténylegesen milyen a nyújtott biztonság szintje. A végeredmény értékelésénél többnyire csak arra törekszünk, hogy a közintézmények teljesítményét mérjük, például a társadalombiztosítási programok számát, az ezekre fordított összegeket, a jogosultak arányát vagy az ellátás tartamát. Talán a szegénységkutatások jelentenek fontos kivételt, de még a biztonság, illetve biztonsághiány e fontos mutatója is mérhető csupán társadalombiztosítási programok alapján, például az egyes népességcsoportokon belül a segélyezés szintjén vagy ez alatt élők arányával.

Végeredményben nem fejlesztettünk ki olyan összefüggő kritériumrendszert, amely jól felmérné a társadalmi biztonság egyes országokban elért szintjét, függetlenül az ott alkalmazott eszközöktől vagy módszerektől. Mihelyt kimondjuk, a probléma nyilvánvalóvá válik, - mégis általában elsiklanak felette. Ez már önmagában jelzi, hogy mennyivel kevésbé fejlett a társadalombiztosítás szociológiája, mint az egészségügyé vagy oktatásé.

Angliában például minden nehézség nélkül különbséget tesznek a lakosság egészségi állapota és az ország egészségügyének helyzete között. A lakosság egészségéről szóló vitákból világos, hogy ennek javulása nemcsak az egészségügyi ellátáson múlik, hanem számos más tényezőn is, például a jobb lakáskörülményeken, tisztább vizen vagy levegőn, a szegénység vagy munkanélküliség csökkentésén. Az is köztudott, hogy az egészségügyi rendszeren kívüli változások felerősíthetik, közömbösíthetik vagy leronthatják az egészségügyön belüli változtatások hatását, sőt az is, hogy a változásba az állami egészségügyön kívüli egészségügyi szolgáltatások fejlődése is beletartozik. Egyre nyilvánvalóbb, hogy az egészség túl fontos dolog ahhoz, hogy az orvosokra (vagy rokonszakmákra) hagyják. Néhány újabb munka alapcs vizsgálat tárgyává tette a "szakemberek uralmát", azaz azt, hogy milyen nagy mértékben befolyásolta az orvosi szakma az egészség és a betegség meghatározását, valamint az ezekre irányuló társadalmi szerveződések és kontrollokat. Sem szociológusok, sem mások nem vizsgálták azonban (egy-két kivételtől



eltekintve) azt, hogy hogyan alakította a társadalombiztosítást a "közigazgatás uralma", illetve azok a foglalkozások és szervezetek, amelyek a társadalombiztosítással kapcsolatban feltehető kérdéseket megfogalmazzák.

Az egészségügy és oktatás esetében egyes szociológusoknak sikerült függetleníteniük magukat az "illetékes" szakmai érdekcsoportoktól, s így tanácsadói szerepkörből tudtak szolgáltatásokat nyújtani. A társadalombiztosítás esetében a szociológusok szerepe azonban ma is többnyire az előrendelt szakértőé vagy tanácsadóé. E fontos kérdést itt nem tudom részletesebben kifejteni, de aláhuznám, hogy szükség lenne függetlenebb és kritikusabb közelítésekre.

#### A funkcionális meghatározás szükségessége

Fontos szociológusi feladat lenne a társadalombiztosítás különböző rendszereinek és céljainak leírása és elemzése. Akár egy adott országot elemezzenek, akár országok közötti összehasonlítást végezzenek, a létbiztonság mennyiségi és minőségi meghatározóinak vizsgálata nem szűkíthető le a hivatalos társadalombiztosítási programokra. Ha a kutató ezt teszi, a Gunnar Myrdal által emlegetett főbűnök egyikét követi el, nevezetesen a "jogtalan elkülönítés" bűnét. "A jogtalan elkülönítés sajátos megnyilvánulása annak a feltevésnek, hogy minden környezeti feltétel állandó marad, és az eleve kitűzött célhoz adaptálódik. Mert mi is az első hegedű hozzájárulása a IX. szimfóniához? Az eredmény megítélésénél mindig a részek összetétele és egymáshoz való viszonya a lényeges."

A funkcionális közelítés egyik fontos következménye lenne, hogy az eddigieknél sokkal lényegretörőbb kérdéseket tudnánk feltenni a társadalombiztosításról és ennek korlátairól, mégha ezzel kitesszük is magunkat a szakmai imperializmus vádjának. E problémával nézett nyíltan szembe Peter Townsend, amikor azokat a "történészeket és szociológusokat" bírálta, akik a szociálpolitika "szűk közigazgatási meghatározását" fogadják el. Érvelése a társadalombiztosításra is tökéletesen illik: "a



probléma részben abból adódik, hogy sem a kormánynak, sem nekünk magunknak nem sikerült fel- és elismernünk bizonyos funkciók hasonlóságát, előfeltevéseink és gondolati sémáink merevsége miatt." (...)

A funkcionális meghatározás fontossága különösen nyilvánvaló, ha időbeli vagy országok közötti összehasonlításra kerül sor. Ha a biztonság azt jelenti, hogy az ember támadás vagy veszteség esetén támaszt és védelmet kap, akkor a társadalombiztosítás lényege az, hogy a társadalom tagjai támaszt és védelmet kapnak, ha a létfenntartásukhoz szükséges forrásokat veszély vagy veszteség fenyegeti. E meghatározás korábbi vitákra épít. V. Rys a társadalombiztosítást úgy írja le, mint "a legmodernebb kollektív választ az emberi létbizonytalanság problémájára, amely probléma az emberiséggel egyidős".

Ugyancsak Vladimir Rys szerint a biztonság "a pszichológia szférájához tartozik" bár "szinte lehetetlen a tisztán pszichológiai faktorokat azoktól a társadalmi tényezőktől elkülöníteni, amelyek a szóbanforgó intézményt átszövik". (1964.) Ha a biztonság kérdését tágabb összefüggéseitől közelítjük, akkor azt kell megnézni, hogy milyen változások érintik leginkább ezt a biztonságot. Nem lehet tehát egyszerűen elfogadni, hogy csak azok a kockázatok, amelyekre már most is kiterjed a legtöbb társadalombiztosítás, mint amilyenek a munkanélküliség, betegség, nyugdíj, özvegyesség.

Egy amerikai munkás 1935-ben abban látta a társadalombiztosítás előnyét, hogy "az ember nem függ senkitől". A "megkeresett" járandóság lehetővé tette, hogy az érintettek ne fűggyjenek jótékonytságtól vagy szegénységi bizonyítványhoz kötött segélyezéséstől. (...)

Az egyéni szabadságra helyezett hangsúly azonban csak az egyik elem. A kollektív védelem fogalma olyan kérdéseket vet fel, hogy az egyén kollektív védelméről van-e szó, vagy az egész társadalom, illetve jelentős csoportjai biztonságáról. Ebben az esetben is észlelhető, hogy egyre inkább háttérbe szorul



a kollektívák biztonságának kérdése. A ma uralkodónak tekinthető "közteher-modell" a társadalmi költségeket és problémákat csak az egyének kollektív támogatásával kapcsolatban észleli. Pedig a társadalombiztosításnak az a szerepe, hogy csökkenti a bérből élők piaci erőktől való függőségét nemcsak egyéni, hanem strukturális következményekkel is jár.

A társadalombiztosítás fogalmának van még egy sajátossága, amely az egészségügy fogalmánál is felmerült. Egyszerre van szó eszményről és normáról. "Az egészség" fogalmát egy állapot leírására is használják, amely lehet jó, semleges vagy rossz, és a jó egészség eszményének vagy céljának a leírására is. Ugyanigy, egy egyén vagy ország jó vagy rossz társadalombiztosítási színvonaláról éppugy beszélhetünk, mint a társadalmi biztonság eszményéről. Ennek megfelelően a Nemzetközi Egészségügyi Szervezet (WHO) egészségről adott 1953. évi definíciójának szellemében, amely szerint az egészség "teljes fizikai, szellemi és társadalmi jólét, nem pedig egyszerűen a betegség vagy rokkantság hiánya", igaz a társadalombiztosítás esetében is. Így például azt mondhatnánk, hogy a társadalombiztosítás a források elvesztése elleni teljes védelem, nem egyszerűen a szegénység vagy szűkösség hiánya. Az egészséggel való összehasonlítás mutatja meg, hogy mennyire fontos az eszközök és célok már említett megkülönböztetése. Ugyanezen megfontolásokból többet kellene foglalkozni a társadalombiztosítás társadalmi, és nemcsak egyénekre szorítókozó meghatározásával.

A pozitív meghatározásra új keletű példát ad a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal kihívást jelentő jelentése, melynek címe: "A XXI. század felé: a társadalombiztosítás fejlődése." Ennek összefoglalója világosan kimondja: "a társadalombiztosítás alapvető célja az, hogy az egyéneknek és családoknak biztonságérzetet adjon a tekintetben, hogy életszínvonaluk és életminőségük a lehetséges legnagyobb mértékben védelmet kap tetszőleges társadalmi vagy gazdasági esemény káros hatásaival szemben. Ez azt jelenti, hogy nemcsak az éppen felmerülő szükségletek kerülnek kielégítésre, hanem erőfeszítések történnek veszélyhelyzetek megelőzésére, illetve arra, hogy az egyének és család-



dok segítséget kapjanak ahhoz, hogy a lehetőség szerint leginkább képesek legyenek helytállni, ha olyan hátrányok, vagy olyan munkaképesség-csökkenés éri őket, amit nem sikerült vagy nem lehetett elkerülni." (219. paragrafus) Ugyanezen jelentés második fejezete, melynek címe "Az ezredfordulóig érvényes célok", részletesebben kibontja e kérdéseket. "Megítélésünk szerint a társadalombiztosítás céljai szélesebbek, mint csupán a szegénység megelőzése vagy segélyezése. A széles értelemben vett biztonság iránti vágyra adott válasz ez ... A legfontosabb a biztonság garantálása. Ez fontosabb kérdés, mint az, hogy ezt éppen milyen sajátos mechanizmusokkal érjük el (biztosítási járulékokból vagy közadókból, biztosítási alapu vagy általános szolgáltatásokkal, állami vagy magán, illetve profitra vagy nem profitra dolgozó szervezeti keretekben)." (39. paragrafus)

Sok mozzanat részletesebb tárgyalást igényelne. Ebben az írásban azonban csak háromra koncentrálok. Az első az, hogy "a legfontosabb a biztonság garantálása", és nem "a sajátos mechanizmusok", azaz a cél fontosabb mint az eszközök. A második figyelemreméltó elem az, hogy milyen egyértelmű fontosságot kap "a veszélyhelyzetek megelőzése", és "nemcsak az éppen felmerülő szükségletek" kielégítése. (E problémával természetesen többet kellene foglalkozni.) A harmadik fontos elem az, hogy "a társadalombiztosítás céljai szélesebbek, mint csupán a szegénység megelőzése vagy segélyezése". Mindhárom idézett elemet szélesen lehetne vitatni, és természetesen különböző ideológiák különböző célokhoz vezethetnek.

Sokan határozottan amellet érvelnek, hogy a társadalombiztosításnak nem kell más funkciót betöltenie, mint a szegénység enyhítését (...), hogy bizonyos csoportok esetében, mint például a "munkaképes szegények" vagy a "leányanyák" biztonságát csak korlátozottan vagy feltételesen kell garantálni; hogy a kormányoknak nem kell és nem is szabad a gazdaság működésébe beavatkozniuk, és így a kockázatok megelőzése legjobb esetben is csak indirekt lehet. Ezeket a nézeteket ma a világ számos részén sok országban sokkal határozottabban hangoztatják, mint negyven évvel ezelőtt. Terjedésük természetesen szorosan össze-



függ a társadalombiztosítás növekvő költségeivel kapcsolatos gondokkal.

A társadalombiztosítás széles meghatározásának sok nehézsége és sok hátránya van. Azt hiszem, mégis fontos elindulni egy szélesebben megalapozott és funkcionálisan konzisztensebb elemzés útján, ha nem akarjuk, hogy a társadalombiztosítás független és tudományos szociológiájának kialakítására irányuló erőfeszítéseinket eltorzítsák a jelenlegi strukturák és rendszerek. A társadalombiztosítás elemzése azt jelenti, hogy azt vizsgáljuk, milyen módon biztosítja, javítja, vagy korlátozza egy népesség társadalmi biztonságát egy adott társadalom. Ebben a közelítésben az is vizsgálandó, hogy egyes osztályok, csoportok vagy népességekategóriák milyen támogatást kapnak, illetve hogy ezek a támogatások másokhoz képest nagyobb vagy kisebb biztonságot nyújtanak-e nekik.

#### A társadalombiztosítás társadalmi megosztása

E tanulmány hátralevő részében azt mutatom meg, hogy milyen közelítést lehetne kibontani Richard Titmuss egy harminc évvel ezelőtti tanulmányából, melynek címe "A jólét társadalmi megosztása". Titmuss ezen tanulmánya a jóléti állam elleni növekvő támadásokra adott válasz volt. Titmuss az foglalkoztatatta, hogy lehet-e tágabb perspektívákból értelmezni a kritikákat. "Az államnak azon beavatkozásai, amelyek valamilyen módon a 'szociális' jelzőt kapták, a beavatkozások sokkal szélesebb körével egyidejűleg fejlődtek ki. E szélesebb tevékenységi köről nem szociálisként gondolkodnak, noha a valóságban a szociálishoz hasonló céljaik vannak." Titmuss számos példát hoz arra, hogy az adóztatás vagy a foglalkoztatás a társadalombiztosítási rendszerhez hasonló "járandóságokat" nyújt, és azokhoz hasonló társadalmi célokat szolgál. Ennek ellenére ezeket a tevékenységeket általában mellőzik, amikor a népesség társadalmi biztonságának jellegéről és költségeiről van szó. (...)

A legtöbb figyelmet mindeztől valószínűleg az az elem kapta, amit "adóköltésnek" hívnak. Az adóköltés az adóbevétel



telnek az a része, amit a költségvetés nem kap meg, adóelengedések, adóengedmények, vagy levonások miatt. Angliában például számos magán és vállalati nyugdíjrendszer előnyöket élvez az egyéni járulékok adóból vagy adóalapból való levonhatósága miatt, illetve azon kamatokból, amelyeket a nyugdíjalapok hoznak stb. Angliában az ezen alapokba fizetett járulékok nem adóztathatók, szemben az állami társadalombiztosításnak fizetett járulékokkal. Az ilyen jellegű támogatások sokszor homályosak és mértékük országról-országra változik. (...)

Miközben sokan foglalkoztak azzal, hogy az állami társadalombiztosítás növekedése növeli a munkaerő-költségeket és inflációt okoz, sokkal kevesebb energiát fordítottak annak vizsgálatára, hogy mennyire van hasonló hatása a különböző nem állami nyugdíj-rendszerek költségeinek, illetve ezek növekedésének. A teljesebb számbavétel akkor különösen fontos, ha a nem állami nyugdíj-járulékok azt szolgálják, hogy a magasabb jövedelműek kapjanak a nem megfelelőnek ítélt állami nyugdíj-rendszerénél jobb ellátást. A nem állami rendszerbe fizetett nyugdíj-járulékok nyomán növekszik a költségvetés által nem beszédett adó. A következmény a közösségi bevételek csökkenése azért, hogy jobb transzfer-jövedelmeket nyújtsanak az eleve jobb helyzetűeknek. Ilyen módon az egyik ember szociális biztonsága a másik ember szociális biztonságának hiányává válhat.

A különféle forrásokból fedezett különböző rendszerek fejlődése sokféle következménnyel jár a társadalmi források elosztására. Ez különösen akkor fontos, ha a nem állami rendszerek, amelyek a magasabb keresetűek előnyét szolgálják, gyorsabban növekszenek mint a kötelező rendszerek. (...)

#### A munka társadalmi megosztása és az osztályszerkezet

A szociológiai elemzésekben érdemes hangsúlyozni, hogy a "fordított előjelű juttatások" növekedése, mint amilyenek például az előbb említett adóköltségek, nemcsak a gazdasági egyenlőtlenségeket növelik. A hatalom és státusz, illetve a stigma és tehetetlenség eloszlása kölcsönhatásban van e külön juttatá-



si rendszerekkel. (...) A "foglalkozási siker rejtett szorzói" (Titmuss kifejezése), mint amilyenek a vállalati (szakmai) nyugdíj, táppénz, vagy egészségügyi ellátási rendszerek, számos társadalmi csoport társadalmi és gazdasági biztonságát javítják. Ugyanakkor számos közpénzből működő programnak, különösen azoknak, amelyek jövedelemigazolásához vagy szegénységi bizonyítványhoz kapcsolódnak, ellenkező hatása lehet. Ahol a jövedelemigazolás stigmatizáló, ott a gazdasági biztonság egy szintje megteremthető ugyan, de csak a társadalmi biztonság rovására. A társadalmi megbecsültség gyengülése a szegénység csapdájának egy eleme lehet, amely a hosszabb távu biztonságot veszélyeztetheti, például azzal, hogy gyengíti a segélyezett elhelyezkedési esélyeit. (...)

E fejlemények politikai implikációi is figyelmet érdemelnek. A nyilvános viták általában a közkiadásokra, főként a szegényekre fordított közkiadásokra koncentrálnak, és eközben figyelmen kívül hagyják a magán vagy állami alternatív rendszerekben keresztül nyújtott sokkal kevésbé nyilvánvaló kiadásokat vagy rejtett juttatásokat. A társadalombiztosításról alkotott hivatalos társadalmi és politikai kép ilyenformán elrejteti azt, hogy kik a tényleges haszonélvezők. Minél inkább így van ez, annál inkább gyengül az a társadalmi meggyőződés, hogy szükség van olyan változásokra, amelyek segítenek az egyenlőtlenségek csökkentésében. De ezt a tényt jól felismerték az elkülönülő nyugdíj-rendszerek, és az egész növekvő magán-nyugdíjipar.

Társadalomtudósként gyakran bíráljuk a kormányt, a tömegkommunikációt, sőt az egész közvéleményt azért, hogy egyes témákat mások rovására hangsúlyoznak. Mégsem figyeltünk fel arra, hogy hogyan jelölték ki a "napirendre kerülő kérdéseket" azzal, hogy ezeket az alternatív rendszereket kizárták a politikailag vitatott témák közül. Nem vizsgáltuk eléggé az egyenlőtlenség nyelvezetét sem, például azt, ahogyan a tömegkommunikációs nyilvános vitákban az adófizető és adószedő közötti különbség megjelenik. Jól ismert az az érv az érdemtelenek segélyezése ellen, hogy "miért támogatnánk mi, adófizetők, ezeket az embereket". Ha viszont azokról a "mindannyiunk által megér-



demelt", megnövelt nyugdíjakról van szó, amelyeket a külön programok fizetnek, akkor az az érv, hogy "fizesse az adószedő a nyugdíját".

Több figyelmet kellene fordítanunk arra is, amit úgy nevezhetnénk, hogy a társadalombiztosítás kultúrája. Angliában például elég gyakran elhangzik, hogy a segélyezettek számának növekedése részben azt mutatja - részben pedig azáltal magyarázható -, hogy erősödött "a társadalombiztosítási kultúra, ami bátorít állami segélyek igénybevételére". Ez a nézet valószínűleg azok körében a legerősebb, akik szerint az ellátások túl magasak, és ellenősztönző hatásuk. Akik e nézetet vallják, azok csekély jelentőséget tulajdonítanak olyasminek, mint a foglalkoztatási lehetőségek hiánya, sőt a demográfiai struktúra olyan változásainak is, amelyek következtében mind többen érik el a nyugdíj-korhatárt, és válnak ezáltal ellátásra jogosulttá.

William Beveridge egy 1930-ban írott művében ellenkező álláspontot fejt ki, amikor a munkanélkülieknek adott magasabb segély lehetőségéről, illetve ennek problémáiról beszélt. "A veszély amit el kellene kerülni, nem annyira az, hogy egy bőkezű program demoralizáló hatással lesz az egyes munkásra, hanem az a hatás, amit a hatalmon levőkre gyakorolhat, azaz a kormányra, a szakszervezeti, vagy ipari vezetőkre". A legtöbb országban nincs olyan nyomásgyakorló csoport vagy "lobby", amely egyértelműen a munkanélkülieket segitené. A szakszervezetek ilyen irányú támogatása eléggé esetleges, és általában a jobban fizetett és szakképzettebb munkásokat segíti, noha náluk kisebb a veszély, hogy munkanélkülivé válnak, mint a rosszul fizetetteknél és szakképzetleneknél. A nyugdíjak esetében a magán- és foglalkozáshoz kapcsolódó nyugdíjrendszerek helyzetét segítő, nyomást gyakorló csoportok és lobbyk összehasonlíthatatlanul hatalmasabbak és gazdagabbak, mint az állami programok szószólói.

A "lakásosztályok" (Rex és Moore kifejezése) mintájára tulajdonképpen "társadalombiztosítási osztályokról" is beszélhetnénk, hiszen számos országban elburjánzottak azok a progra-



mok, amelyek különböző csoportoknak különböző szintű ellátásokat nyújtanak, és nagyon különböző kontrolloknak vannak alávetve. Így például gyakran előfordul, hogy a maximálisan elérhető munkanélküliségi segélyt tekintik normának. Ez a felfogás a bőkezűség képzetét keltette: ebből táplálkoznak a visszaélésekről és a munkára ösztönzés összeomlásáról szóló nézetek. Noha léteznek hivatalos és nem hivatalos kutatások, amelyek e nézeteket cáfolják, vannak kormányok, amelyek keveset tettek az ilyen nézetek gyengítésére, sőt olykor támaszkodtak is ezekre, ha különösen fontossá vált a közkiadások csökkentése. Ezzel szemben sokkal kevesebbet foglalkoztat, hogy számos rendszer nem ad megfelelő támogatást a munkanélküliek több csoportjának.

A munkára való ellen-ösztönzéssel kapcsolatos aggodalom a jelek szerint csak az állami programoknál merül fel. Már többször vezetett ezek esetében a biztosítási ellátások csökkentéséhez - az összesség vagy egyes csoportok esetében. Ez arra utal, hogy létezik egy optimálisnak tekintett társadalombiztosítási ellátási szint, ami fölött több kár mint haszon származik az ellátásokból, legalábbis egyes társadalmi csoportok esetében. Egy kicsivel több bizonytalanság szándékolt célja volt egyes változtatásoknak - bármennyire keveset is szóltak erről nyilvános viták, vagy bármennyire is burkolt maradt ez a cél a hivatalos nyilatkozatokban. Ennek ellenére ezt a bizonyos optimalitást soha nem vizsgálták meg közelebbről. Általánosabban szólva, a társadalombiztosítás átalakítására vonatkozó javaslatok általában nem vették figyelembe azt, hogy egyes csoportok esetében hiányozhat - vagy nagyon alacsony szintű lehet - a társadalmi biztonság, illetve hogy a létbizonytalanságot szándékosan beépíthetik egyes programokba.

### A gazdasági dinamika

A vázolt fejlődés gazdasági vonzatai nagyobbak, mint egyszerűen az, hogy különböző csoportok különböző támogatásokat kapnak. Az utóbbi években növekszik az aggodalom arra nézve, hogy milyen terheket fog jelenteni a társadalombiztosítási rendszerek finanszírozása, hogy milyenek lesznek az ezzel kap-



csolatos költségek a jövőben. Ezzel szemben alig került szóba az, hogy hogyan növekszenek a nem állami programokkal kapcsolatos kiadások az egyénnél, munkáltatójánál, vagy általában az adófizetőnél az adóvesztések miatt, vagy a fogyasztónál a magasabb árak miatt. Az állami társadalombiztosítási programok korlátozása ösztönzi a nem állami rendszerekbe való befektetéseket. Ha ezek az adóköltések rejtett támogatásait élvezik, akkor csökkentik az állami társadalombiztosítási programok részére rendelkezésre álló jövedelmeket, és így felerősítik a létező problémákat. A folyamat ugyanis az adóalap eróziójához vezet. Minél több jövedelem mentesül az adófizetés alól, annál inkább kell növelni az adó-kulcsokat, vagy annál jobban kell szélesíteni az adófizetők körét, hogy ugyanahhoz az adóbevételhez jusson az állam.

Angliában ez a folyamat különösen gyors infláció esetén volt erős. Az 1979-et megelőző két évtizedben az adófizetésből származó összes állami jövedelem megkétszereződött, de a többlet zöme azoktól származott, akik az átlagjövedelem másfélszerese és kétszerese között helyezkedtek el, nem a magasabb jövedelműektől. Ez a tendencia azóta kétségkívül erősödött, és ma csak nagyon kevesen nem fizetnek egyáltalán adót. Ennek egyik következménye az, hogy ez az állami tevékenység ütközik azokkal a társadalombiztosítási programokkal, amelyek az alacsony jövedelműeket segítik, akiket ilyen módon az adó szorít vissza a szegénységbe. Így az ugynevezett "családi jövedelemkiegészítés" olyan közsegély, amely a legalacsonyabb keresetű családokat támogatja. Őt ilyen segélyezett közül azonban négynek ma adót kell fizetnie, és közülük sokan jóval több adót fizetnek, mint amennyi segítyt kapnak. Ha valaki tehát az angol társadalombiztosítás teljesítményét értékeli, akkor ezt a "fiskális rosszlétet" is figyelembe kell vennie, és ennek hatását a szegénységi csapdára. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a jövedelem-növekedés forráscsökkenéssel jár annak következtében, hogy a többletjövedelem esetén nő az adó, és egyben a jövedelemigazoláshoz kötött juttatások egy része elvész.



Angliában valószínűsíthető, hogy az elkülönült foglalkozási nyugdíjak gyengítették az állami nyugdíjrendszer politikai támaszát a jobbmódu, politikailag aktív csoportok körében, akiket ma biztonságosabban véd az adófizetők által támogatott külön nyugdíjrendszer. Ennek következtében az állami nyugdíjak értéke állandóan veszélyben van. Sőt, valószínűleg a fejlesztést visszatartotta az, hogy ne jelentsen az állami nyugdíj tulvonzó alternatívát a más nyugdíjakkal szemben. Annak ellenére, hogy az egymást követő kormányok állandóan hangoztatták, hogy az állami nyugdíjak reálértékét tartják, ezek relatív értéke valószínűleg csökkent a többi alternatívával szemben, amelyek főleg a jobban kereső szellemi dolgozók számára elérhetőek. A nyugdíjipar nagyhatalmu intézménnyé vált.

Ez utóbbi példa nyomán fontos kérdéseket lehet feltenni arról, hogy a nem állami programok kifejlődése hogyan befolyásolhatja nemcsak azt, hogy a társadalom egyes csoportjai mennyi juttatást kapnak, hanem azt is, hogy egyáltalán mennyi forrás áll rendelkezésre ujraelosztásra. (...)

\* \* \*

Az előbbi érvelés világosan összeütközésben van azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a jóléti kapitalizmushoz tartozó magasrendű forma az ugynevezett "jóléti pluralizmus" vagy "a jóléti vegyesgazdaság". E közelítések hívei úgy vélik, hogy csak a magánjellegű, foglalkozási csoportokhoz kapcsolódó, önkéntes, vagy ehhez hasonló erőfeszítésekkel lehet ellensúlyozni az állami ellátások hibáit, és azt, amit a társadalombiztosítás gazdasági válságának vélnek. Látnunk kell, hogy ezek a javaslatok sokak számára, talán elsősorban a hivatalban lévő politikusok és közhivatalnokok számára, igen vonzóak. A pluralista stratégiák ugyanis látszólag politikamentesek, kevés határozott cselekvést igényelnek, vonzóak a mérsékeltek számára, és a jóléti laissez-faire irányzatot erősítik: "Virágozzék ezer jóléti program".



Az említett nézetek összecsengenek azzal a gondolattal, hogy az állami ellátások biztosítsanak csak minimum szinteket, és a többit hagyják a magánkezdeményezésre és vállalkozásra. Az alternatív rendszerek azonban hatnak egymásra, nemcsak egyszerűen egymás mellett futnak. Egymással összeütközésbe kerülhetnek, és növelhetik a privilegiáltabb rendszereken kívüliek problémáit, ugyanakkor pedig hatnak az elosztásra és újraelosztásra rendelkezésre álló források összességére.

Azt hiszem, hogy a szociológusok fontos információkat adhatnának, ha a fentiekhez hasonló keretben vizsgálnák a társadalombiztosítás mennyiségi és minőségi mutatóit. Ez a leghatékonyabban valószínűleg a társadalombiztosítás társadalmi megosztásának összefüggésrendszerében lenne vizsgálható.

A társadalombiztosítás funkcionális elemzése az intézményi közelítés helyett lehetővé, sőt szükségessé teszi, hogy a megfelelő ellátási szinten nézve olyan önálló, és ebben az értelemben objektív kritériumokat dolgozzanak ki, amelyek függetlenek egy adott ország adott társadalombiztosítási intézményeitől. A társadalombiztosítás szociológiája ezen az úton járulhat hozzá egy jobban megalapozott társadalombiztosítás kifejlesztéséhez.



GUY PERRIN:

(Nemzetközi Munkaügyi Hivatal)

A RACIONALIZÁLÁS ÉS A HUMANIZÁLÁS: A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS  
REFORMJÁNAK KÉT FŐ CÉLJA\*)

A társadalombiztosítási rendszereket két ellentétes szükségszerűség nyomasztja: a szükségletek növekedése és a költségek emelkedése. E nyomás arra készteti őket, hogy – fegyelmezetten és sok képzelőerővel – a hagyományos utakon kívül keressenek megoldást. Számos jel mutat arra, hogy a rendszerek többsége intézményi, igazgatási, technikai, és pénzügyi racionalizálás felé halad. A körülményekhez való alkalmi – mindig visszafordítható – igazodástól eltérően ez a fejlődés az intézmény dinamikus egyensúlyát kívánja visszaállítani, ezenközben növelve társadalmi hasznosságát és gyakorlati hatékonyságát. Épp a racionalizálás ezen radikális felfogásából táplálkozott az a gondolkodás, amely a második világháború során a társadalombiztosítás társadalmi biztonsági rendszerre alakítását kísérelte, és amire ma is szükség van, hogy az ebből az időszakból ránk maradt modellt azokhoz a vágyakhoz és kényszerekhez igazítsa, amelyek által kijelölt keskeny ösvényen kell ma a szociálpolitikának megtalálnia az útját. A társadalombiztosítás mai alkalmazkodási válságában a racionalizálás szükségszerű megoldásnak tűnik a könnyelműség és a szigorubb takarékoság között. Az első megoldás a mai helyzetben nem járható. A másodikra pedig csak akkor szabadna hogy sor kerüljön, amikor már minden lehetőséget kimerítettek, hogy a társadalmi haladás lényeges vívmányait megtartsák. Ha a racionalizálást a szó széles értelmében az eszközök ésszerű alkalmazásának tekintjük a funkciók, strukturák és módszerek által kijelölt célokhoz, akkor lehetővé válhat az egyensúly olyan visszaállítása, amely nem

---

\*) In: Travail et Société, V.6. No. 4. octobre-décembre, 1981.  
pp. 409-423.



téveszti szem elől a szociális közigazgatás sajátos célját, amely sikeresen fejlődik a társadalom szolgálatától az egyén szolgálatáig. Ebben az összefüggésben vetődik fel, hogy mind az intézményi, mind az igazgatási területeken kerüljön összeegyeztetésre a racionalizálás és a humanizálás kettős követelménye.

### AZ INTÉZMÉNYI RACIONALIZÁLÁS

Az intézményi racionalizálás, amely a racionalizálás többi összefüggéseit vezérli, feltételezi, hogy áttekintsük a társadalombiztosítás azon funkcióit, amelyek e rendszerek fejlődése során fokozatosan kialakultak. Ezen áttekintés során szét kell választanunk az ún. alakító funkciókat, amelyek az egyes beavatkozási területeket jelöl ki az ismétlődő (iteratív) vagy általános funkcióktól, amelyek minden szektorban megnyilvánulnak. (...)

#### Az alakító funkciók elválasztása

A fejlettebb rendszerekben jelenleg a következő, speciálisan társadalombiztosítási alakító funkciók jelennek meg: az egészségvédelem; a munkával szerzett jövedelmek garantálása helyettesítő társadalmi jövedelemmel; a családi terheket ellensúlyozó szociális jövedelem biztosítása; valamint minimális társadalmi jövedelem biztosítása azok számára, akik nem képesek elegendőnek tekintett munkajövedelemre szert tenni, és nincs helyettesítő társadalmi jövedelmük. E funkciók a társadalombiztosítás hagyományos szektorainak felelnek meg, azaz az egészségvédelemnek, az életszínvonal megtartásának, valamint a létminimum biztosításának. Ujabban egy következő alakító funkció járult ezekhez, amely nyomán valószínűleg egy új, a foglalkoztatáspolitikához kapcsolódó szektor fog megjelenni. E funkció célja az, hogy lehetővé tegye az emberi erőforrások optimális kihasználását és hasznosítását olyan támogatások segítségével, amelyeket a képzéshez, a szakképzettség átalakításához vagy javításához, ill. általában a szociális és kulturális fejlődéshez nyújtanak. Az előzőekkel szemben a prevenció, az új feltételekhez való alkalmazkodás elősegítése, a szociális célú kutatás és



szociális szolgálat un. iteratív vagy általános funkciók, mert valamennyi előbb említett szektorban meg kell jelenniük, hogy az adott szektor sajátos céljait szolgálják.

### Egészségvédelem

Az egészségvédelem szektora az, amelynek sajátos profilja a legkialakultabb és legelismertebb, és ahol a legmagasabb szintre fejlődött az iteratív (általános) funkciók integrációja. (...) Néhány országos egészségügyi szolgálat kialakulása, ami nemcsak a rendszerhez való hozzájutás feltételeinek javulását jelentette, hanem az egészségügyi ellátás elosztásának teljes rendszerét átstrukturálta, világosan mutatja a jelenlegi tendenciák irányát és fontosságát. Az egészségügyi szolgálat modelljén belüli, jelenleg megfigyelhető sokszínűség kialakulása csupán az eddigi rendszer merevségének enyhítését szolgálja, nem pedig azt, hogy megszüntesse az e közszolgáltatásra jellemző alapvető racionalizálást, amely megkülönbözteti a biztosítási rendszerektől. Ugyanakkor a biztosításon belül megfigyelhető a pénzbeni ellátások természetbeni egészségügyi ellátástól való elválasztása, és egyidejűleg olyan erőfeszítések is, amelyek a társadalombiztosításhoz tartozó egészségügyi szolgálat és az egészségügyi közszolgálat tevékenységét kívánják koordinálni. (...)

### A helyettesítő társadalmi jövedelmek

A munkajövedelmeket helyettesítő társadalmi jövedelem garantálása a társadalombiztosítás második szektora. Célja a megszerzett életszínvonal megtartása. E szektor funkciója régóta kialakult és meglehetősen egységes képet mutat. A továbbfejlődés az alaprendszerek és az esetleg létező kiegészítő rendszerek integrációját jelentheti, mely utóbbiak különböző szinteken garantálnak helyettesítő társadalmi jövedelmeket. Történelmi perspektívában a magánrendszerek az alaprendszerek kiszélesedéséhez alkalmazkodtak, és ezenközben helyettesítő szerepük kiegészítő szereppé változott. (...) A szóban forgó integrációt többé vagy kevésbé szigoruan lehet értelmezni, és



végző soron jelenthet csupán egyszerű koordinációt. Ténylegesen az alaprendszerek és a kiegészítő rendszerek teljes integrációjára viszonylag kevés példa van. (...)

### A kompenzáló társadalmi jövedelmek

A társadalombiztosítás harmadik speciális szektora a családi terheket kompenzáló társadalmi jövedelmeket biztosítja, ill. idetartozik a minimális szociális jövedelmek biztosítása is, amelyek függetlenek a helyettesítő társadalmi jövedelemhez való jogtól. A szektor működését az első családipótlék rendszerek indították el, amelyek kiegészítő jövedelmet biztosítottak egy sajátos csoport, a gyermekek számára. A továbbiakban a fejlődés folytatódott más nem aktiv személyek javára. Ezt a tendenciát tükrözi a minimális nyugdíjról az idősek minimális létfeltételeinek elismerése felé való haladás, majd azok a lépések, amelyek minimális jövedelmet biztosítanak fogyatékos személyek számára, ill. azok számára, akik nem képesek dolgozni, vagy nem képesek elégséges munkajövedelemre szert tenni. E tendenciákra a legjobb példák az 1974. évi belga törvény a minimális létfenntartáshoz való jogról, ill. az 1980. évi izraeli törvény a létfeltételek garantálásáról. Ugyanezen tendenciából következik egyébként a járulékfizetéshez nem kötött járandóságok fejlődése, amelyek azonban gyakran jövedelemigazoláshoz kötöttek. (...) Noha igaz, hogy ez az utóbbi megoldás a segélyezés hagyományaiból táplálkozik, ma már a társadalmi biztonsági rendszer általánosabb keretei közé tartozik, mert törvényesen védett jog elismerését jelenti, nem követi a hagyományos segélyezést jellemző támogatási elvet, és az állam egyedi döntései helyébe a jövedelemigazolás egységes alkalmazását teszi. (...)

E tendencia intézményi racionalizálása során újra kell értékelni az egyes országok intézményeinél a társadalmi biztonsági rendszer és a segélyezés közötti kapcsolatokat. A valóságban a társadalmi biztonság szervezetének még csak ritkán sikerült eltüntetnie a hagyományos társadalombiztosítás és a segélyezés sajátos védelmi rendszerei közötti távolságot. Mégis igaz, hogy a társadalmi biztonsági rendszerek kialakulása, és



főleg az utolsó időszakra jellemző fejlődése új helyzetet teremtettenek e tekintetben. A társadalmi biztonsági rendszer a társadalmi védelem e két korábbi rendszerének közeledését feltételezi, ill. a társadalombiztosítás univerzális ellátások felé való fejlődése arra készítette a segélyezési rendszert, hogy kiegészítő tevékenységben keressen magának hasznos új szerepet. A racionalizálás követelménye egyébként messzebb megy, mert azt jelenti, hogy végül is a segélyezés integrálódjon a társadalmi biztonsági rendszerbe annak érdekében, hogy a közösség tagjainak minden esetre minimális jövedelmet garantáljon. (Ez nemcsak rokkantság, öregség, és özvegyiség-árvaság esetére igaz, hanem a munkanélküliség esetére is.)

#### Az emberi erőforrások adaptálása és hasznosítása

A társadalombiztosítás utolsó, negyedik szektora azon hagyományos funkciókat van hivatva betölteni, amelyek a munkanélküliség elleni védelmet jelentik. Ezt a régi funkciót azonban szélesebb perspektívában kell kezelnie, ideértve az emberi erőforrások új feltételekhez való alkalmazását, hasznosítását, optimális kihasználását. E szektor, amely tehát elválzik a helyettesítő társadalmi jövedelmek garantálásától, érdekes analógiát mutat az egészségügyi szektor fejlődésével. Tartalma az egyszerű kárpótlástól a prevenció és a readaptáció felé tágul, célja pedig egyre inkább a foglalkoztatás szintjének a fenntartása és fejlesztése. Következésképpen a társadalmi biztonsági rendszer munkanélküliség esetén adott védelme egyre inkább összekapcsolódik a foglalkoztatáspolitikával abban az értelemben, hogy anélkül, hogy hagyományos jövedelem-fenntartó funkcióját feladná, közreműködik a dolgozók mobilitásának, és a munkanélküliek szakmai visszailleszkedésének elősegítésében. (...)

Az új fejlemények következtében újra kell értékelni a társadalmi biztonsági rendszer szerepét a munkanélküliség elleni védelemben. Az új tendenciák objektív elemzése azt mutatja, hogy e szerep már nem korlátozódik a munkanélküli segélyre, hanem e tradicionális feladathoz a fejlett társadalmak foglalkoztatással kapcsolatos új céljait csatlakoztatja. Noha a közgaz-



dászok időlegesen elveszteni látszanak a teljes foglalkoztatás receptjét, újra vissza kell térni arra, hogy mit jelenthet egy ilyen cél, amely végül is elvileg az emberi erőforrások optimális kihasználását jelenti. E cél más minőségű mint a teljes foglalkoztatás, és szélesebb értelmű mint a foglalkoztatás minőségének a javítása. A társadalmi biztonság rendszere úgy segítheti elő megvalósulását, hogyha a jövedelmeket garantáló jól bevált technikáit nemcsak az emberek adaptálására használja, hanem arra is, hogy olyan társadalmi fontosságú tevékenységek fejlődését segítse elő, amelyek kollektív hasznuk ellenére általában nem valósulnak meg pusztán magánkezdemenyezések révén. Ilyen módon a társadalombiztosításnak módja lenne arra, hogy a társadalmi szerveződések új formáinak kialakulását segítse, és hogy a piacgazdaságokban a munkanélküliség kockázatát csökkentse vagy éppen megszüntesse a képzés, a munka és a szabadidő aktív élet során kialakított új egyensulya révén. (...)

#### Az általános (iteratív) funkciók integrációja

A társadalombiztosítás alakító funkcióinak tárgyalása kapcsán már szó került az iteratív funkciók integrálódására irányuló tendenciáról. Többé-kevésbé elfogadottnak tűnik, hogy az iteratív funkciók akkor érvényesülnek hatékonyan, ha a megfelelő szakterületekhez kapcsolódnak. Jól ismert példák erre az egészségügyi megelőzés, a rehabilitáció, a foglalkozási balesetek megelőzése, a munkanélküliség megelőzése, vagy a munkanélkülivé vált dolgozók új munkahelyekre való átképzése. A szociális megelőzés hasonlóképpen gazdagítható lenne, ha a társadalombiztosítás főbb szektoraihoz kutatási és szociális szolgáltatási tevékenységek kapcsolódnának. A kutatás segíthetne a szükségletek, a prioritások és elért eredmények jobb megismerésében, és így hozzájárulna a már kialakult biztosítási rendszerek ártértékeléséhez és folyamatos módosításához. A szociális munkának, amelynek a kutatásokhoz kellene kapcsolódnia, az lenne a feladata, hogy segítsen a meglévő társadalmi védelmi rendszerekhez való hozzájutásban, hogy segítsen az esélyek egyenlőségének közelítésében és hogy humanizálja a társadalombiztosítást. Európában talán a dán tapasztalatok nyújtják a leggazda-



gabb tanulságot e téren. Dániában ugyanis összekapcsolták a korábbi gyakorlatok elmélyült elemzését – ami rámutatott a korábbi pénzügyi ellátások merevségére és korlátaira – azzal a felismeréssel, hogy a szociális szolgálatok az általános és egyénre szabott segítség összekapcsolásával képesek e hiányosságokat korrigálni. Ez az elemzés a szociális szolgálatok új felfogásához vezetett el, ami egyensúlyt teremt az intézményi centralizálás és a tevékenységek jelentős decentralizálása között. Ez utóbbi kiszélesítette az egyéneknek és családoknak nyújtott közvetlen segítséget a szükségletek új, rehabilitált kritériumai alapján. (...)

### AZ IGAZGATÁS RACIONALIZÁLÁSA

Az igazgatás racionalizálása azt célozza, hogy az intézmény strukturáit és módszereit új funkcióihoz, és egyidejűleg a szociális közigazgatás sajátos céljaihoz lehessen adaptálni. A strukturák funkciókhoz adaptálása új választóvonalakat tehet szükségessé, annak következtében, hogy az intézményi racionalizálás kapcsán a társadalombiztosítás alakító funkcióihoz kapcsolódó négy nagy szektor rajzolódott ki. Ha a funkcionális kritériumokat szigorúan veszik szervezeti kérdésekben, akkor ebből az is következhet, hogy szakítanak a korábban megrögzött, az igazgatási egység elvét hirdető doktrínával, amely a fejlődés korábbi szakaszaiban egyszerűsége és hatékonysága miatt kívánatosnak tűnt. Egy fejlettebb szakaszban a korábbi egységgel való szakítás hasznos lehet, ha nem úgy élik meg, mint a rendszerek zavarának következményét, hanem mint olyat, amely a funkcionális egységet szolgálja.

#### A strukturák funkciókhoz való adaptálása

Az adminisztratív strukturák nehézkessége, amelyet gyakran politikai tényezők, pl. a szakmai korporatív rendszerek fenntartása tetéznék, nem mindig teszi lehetővé, hogy zavar nélkül lehessen figyelembe venni a funkciók szerinti analízisből adódó következményeket. Ezen túlmenően az ügyviteltechnika nehézségei is gyakran szétválasztandóvá tesznek egy-egy funkciót.



óhoz tartozó elemeket pl. azért, hogy hasonló típusu feladatokat egy helyre csoportosítsanak. Ez a szétválasztás, amely az automatizálást segíti, pl. a rövid és hosszú távu folyósítások szétválasztásához vezethet. (...) Így az igazgatási szervezetek modelljei még változatosabbak lehetnek, mint ami a funkcionális felfogás fejlődéséből következne. Mégis ez új felfogás hatásai rajzolódhatnak ki bizonyos új strukturákban, amelyek valóban az alakító funkciókhoz igazodnak a racionalizálás viszonylag magas fokán. Az egészségvédelemben és a munkanélküliség elleni védelem szektorában mutathatók ki ilyen fejlemények.

### A funkcionális szektorok körülhatárolása

Ebben az összefüggésben érdemes feleleveníteni, hogy milyen új tendenciák mutatkoznak meg az egyes szektorok, mind pedig az egész társadalombiztosítási rendszer szervezésénél. Egyfelől az tapasztalható, hogy egyes szektorokban az egyedi kockázatok fogalmához igazodó strukturáktól olyan szervezet kialakítása felé indultak el, amely valóban funkcionális, amennyiben az egyes kockázatok megvalósulásából adódó szükségletek hasonlóságát veszi figyelembe. Így pl. egy sajátos arculatu, orvosi ellátást nyújtó szektor rajzolódik ki különböző szervezeti modellekben. A kialakuló forma lehet egy országos egészségügyi szolgálaté, mint a legtöbb kelet-európai országban, Dániában, Olaszországban vagy Angliában, vagy olyan formát ölthet, hogy elkülönülnek a betegség, anyaság és rokkantság esetén nyújtott természetbeni szolgáltatások a megfelelő pénzbeli járandóságok nyújtásától, mint Belgiumban vagy Hollandiában. (...) Az egyes ágazatok funkcionális szempontu egyesítését valósítja meg pl. az 1966. évi holland törvény a munkaképtelenségről, amely átfogja a balesetből vagy foglalkozási megbetegedésből adódó kártalanítást, a megfelelő egészségügyi ágazatokat, a rokkantsággal kapcsolatos általános járandóságokat, és a rokkantak hozzátartozóinak nyújtott ellátásokat. (...) A családi pótlékok szektorában nemcsak olyan összevonások történtek, mint az 1977. évi francia törvény, amely valamennyi családi kiegészítő jövedelmet összevont, hanem olyan tendenciák is mutatkoznak, amelyek a társadalombiztosítási és az adórendszerek jobb kapcsoló-



dását igyekeznek elősegíteni. (Ilyen tendenciák vannak az NSZK-ban, Kanadában, Franciaországban, Izraelben, Olaszországban, Luxemburgban és az Egyesült Királyságban.) (...) Végül a munkanélküliség elleni védelem integrált szektora alakult ki már régebben az NSZK-ban, Belgiumban és Svédországban, ahol a hagyományos védelmet és munkaközvetítést a foglalkoztatás fejlesztésére irányuló tevékenységgel egészítették ki. Ezeket a rendszereket a gazdasági válság hatására újabban megerősítették.

#### Egy új organigram vázlata

Miközben az egyes szektorokban a szervezetek új formái alakulnak ki, a teljes rendszer szervezete kevésbé igazodik ezekhez a fejleményekhez. Ez nem meglepő, hiszen az igazgatási racionalizálás gyakran inkább egyes technikák és szükségletek hatása alatt alakul ki, mintsem valamilyen globális reformterv hatására. Ennek ellenére igaz, hogy noha a két szervezeti modell, nevezetesen a közigazgatáshoz integrált szervezet és az egyfunkciójú autonóm szervezet meglehetősen elterjedtek még a fejlett országokban is, új változatok kialakítására is történnek kísérletek a decentralizálás és a részvétel elősegítése érdekében. (...) A társadalombiztosítás organigramja így lassan megfordítja a klasszikus piramis alakú strukturát, és egyre inkább egy olyan nyálábhoz kezd hasonlítani, amelyet az alján összefognak és amelynek elemei a csúcson válnak szét. (...)

#### A módszerek funkciókhoz igazítása

Az igazgatási racionalitásnak ezen összefüggései sem kevésbé fontosak, mint az előzők, ha elfogadjuk, hogy a járandóságok elosztásának módjai és feltételei fejezik ki azt, hogy mennyire van összhang a rendszer működése, valamint szerepének és társadalmi küldetésének alapvető felfogása között. Ebben az összefüggésben gyakran alábecsülik a racionalizálási lehetőségeket, amelyek pedig mind a szolgáltatás minőségét, mind az ügyintézés gazdaságosságát javíthatnák. (...)



### Racionalizálás és humanizálás

Néhány példával lehet érzékeltetni ezeket a lehetőségeket. (...) Korábban az egészségügyben egyes hozzájutási feltételeket úgy alakítottak ki pénzügyi okokból, hogy korlátozzák az ellátottak körét. Ezek a korlátok a társadalmi biztonság modern felfogásában elvesztik létjogosultságukat. Ténylegesen az a helyzet, hogy az egyes kategóriák kizárásából származó pénzügyi nyereséget ellentételezi az állam azon kötelezettsége, hogy ugyanezen csoportokat más eszközök segítségével, elsősorban segélyezéssel védje. Kétségtől kivehető egy olyan tendencia, amely csökkenti vagy megszünteti a jogszerzési időt, és ez nemcsak az egészségügyi ellátásra, hanem a nyugdíjakra is igaz.

A kizárás másik motívuma olykor az egyéni felelősség rendkívül szigorúan meghatározott fogalmára épül. Ennek felhasználásával meg lehet tagadni az ellátást foglalkozási balesetekenél vagy megrokkánásnál, az érintett nem szándékolta hibájára hivatkozva. Tul azon, hogy az ilyen feltételeknél nagy lehet az önkényes elbírálás szerepe, alkalmazásuk igen súlyos esetekben okoz védelemhiányt, és így jogosan feltehető az a kérdés, hogy helyes-e a társadalmi védelem rendszerére terhelni a magatartások szankcionálását olyan esetekben, amikor az adott magatartás vagy hiba megelőzése vagy kiküszöbölése más, főként nevelési módszereket igényelne. Végül egy még kevésbé elfogadható kizárás abból adódik, hogy túlságosan szigorúan alkalmaznak adminisztratív feltételeket, amelyek ugyancsak a visszaélési kockázatot akarnák csökkenteni, valójában azonban azokat sujtják, akik nincsenek felkészülve az igazgatás, bürokratikus formalizmusok ismeretére. Ezzel kapcsolatban örömdetes fejlemények bontakoznak ki a formalizmus enyhítésénél. Az enyhítés célja, hogy szétválasszák a formális és az érdemi szabályokat az érintettek informálásának javításával. Ez a tendencia mutatja a társadalombiztosítás humanizálásának valóságos értelmét. (...) Ennek a tendenciának az előnyeit érdemes lenne nemzetközi szinten figyelembe részesíteni.



### A svéd példa

Jól illusztrálják az előbbi megfontolásokat azok a nagy-jelentőségű javaslatok, amelyeket egy, a szociálpolitika összehangolásával foglalkozó bizottság dolgozott ki a pénzbeni ellátásokat nyújtó szektorok átstrukturálása céljából. E javaslatok lényege ezen szektor általános átszervezése, a különböző ágazatok által nyújtott ellátások módszereinek és hozzájutási feltételeinek összehangolása, és végül az ellátott személyek és a társadalombiztosítási intézmények közötti kapcsolat javítása. Az új, javasolt szervezet kifejezetten a funkcionális felfogásra épül, amennyiben a kockázatok szerinti strukturát a társadalmi védelemben részesülő szükségletek természetére épülő strukturával váltja fel. Ennek megfelelően megkülönbözteti a garantált jövedelmek biztosítását, ami valamennyi helyettesítő jövedelem garantálását felöleli, valamint a gyermekekkel kapcsolatos ellátásokat, a lakással kapcsolatos ellátásokat, és a fogyatékos személyeknek biztosított ellátásokat, amely utóbbi jövedelmek a kompenzáló ellátásoknak felelnek meg. Az új rendszer ugyanakkor nem fogadja el a minimális jövedelem feltétel nélküli garantálását, mert attól tart, hogy ilyen módon jogtalan átcsoportosításokat hajtana végre egyébként prioritást nem élvező csoportok számára. E különböző ágazatok átstrukturálása során az is cél, hogy a szigorúan vett társadalombiztosítást és az ehhez kapcsolódó ellátásokat egyszerűsítsék, ill. számukat csökkentsék 45-ről 15-re, ezen belül a családi ellátások esetében pedig 12-ről egyetlen, de három elemből álló ellátásra. Ennek összetevői egy, a gyermekek általános ellátását szolgáló elem, egy, a legkedvezőtlenebb helyzetű családoknak jövedelemigazolás ellenében nyújtott elem, valamint egy kiegészítő elem felbomlott családoknál. (...) Végül az ellátottak és az intézmények közötti kapcsolat javítását az ügyfélfogadó strukturák decentralizálásával, az ellátásokat nyújtó szolgálatok egyesítésével, és az igazgatási formalitások könnyítésével akarják elérni. Ez ma valószínűleg a legteljesebb olyan tervezet, amely a pénzbeni ellátások racionalizálását és egyszerűsítését a társadalombiztosítás humanizálásának perspektívájából akarja megoldani.



### Egyszerűsítés, hatékonyság és részvétel

Elméletileg a szociális védelem univerzálissá tétele és harmonizálása elő kellene hogy segítsék azt, hogy az ellátásokhoz való hozzájutás feltételei és módjai egyszerűsödjének. Egy ellátás univerzálissá tétele lényegében megszünteti a várakozási idő létjogosultságát, amelynek történelmileg az volt a szerepe, hogy kijelölje a védelemre jogosultak körét. A harmonizálás a különböző ellátások komplexitását és sokféleségét csökkenti. Az univerzalizálás hatása pl. az egészségi ellátásnál, az öregségi nyugdíjknál vagy a családi pótléknál az adott ország szintjén sokkal nagyobb, mint csupán az ügyintézés egyszerűsítése: a jogkiterjesztésnek felszabadító hatása van. Sajnos, az e téren tapasztalható fejlődés mozgatói többnyire nem a társadalombiztosítási rendszer ügyvezetői vagy technikusai, akik annyira hozzáidomultak rendszerük megszokott bonyolultságához, hogy ezt inkább tökéletesíteni, mint csökkenteni szeretnék. (...)

Valójában azon társadalmakban, amelyek liberálisnak vallják, vagy szeretnék látni magukat, ténylegesen szabaddá kellene tenni az ellátott személyek hozzájutását a társadalmi védelmi rendszerekhez. Ez nemcsak azt jelenti, hogy egyszerűsíteni kellene az ellátások odaitételének feltételeit és módjait, vagy hogy javítani kellene az informálás módszereit. Arról is szó van, hogy mélyrehatóan meg kellene változtatni azt a mentalitást, amely máig meghatározza az igazgatási racionalizálással szemben álló magatartásokat, egy sokkal régebbi korszak társadalmi, védelmi felfogásának nevében. E magatartások mára elfelejtett eredete a régebbi társadalmak azon technikájához megy vissza, amikor bölcsen szervezett lebeszéléssel korlátozták a társadalmi védelem körét. Ezt szolgálta előbb, hosszú időn át, a segélyezéshez kapcsolódó erkölcsi elitélés, később pedig, kifinomultabban, a közsegélyek támogató jellegére vonatkozó elmélet vagy az egyéni felelősség erkölcsösségére vonatkozó nézet. A modern társadalmakat viszont a nem kereső népesség számának jelentős növekedése, az egyes egyén társadalmi jogainak elismerése valamint az állam szociális felelősségének megerősödése



jellemzi. Az értékek ilyen változásának fényében az ügyintézés racionalizálásának e társadalmi intézmények hatékonyságát kellene javítania oly módon, hogy felerősíti társadalmi integráló szerepüket és szolgáltató jellegüket, a szolidaritások kiszélesítésével. Ez utóbbi tartalma az, hogy a nemzeti jövedelem egy részét visszajuttatja azokhoz, akik a társadalmi méltányosság normáinak megfelelő részesedést egyébként nem kapják meg.

Ha a hangsúly az elismert szükségletekre és nem a kizáró feltételekre helyeződik, akkor az igazgatási módszerek racionalizálása ellentétesnek tűnhet azzal a kényszerítő szükséggel, hogy korlátozzák a szociális védelem költségeit. E - látszólag legalább létező - ellentmondás megköveteli, hogy pontosabb becslések készüljenek azokról a nem csekély költségekről, amelyek a bonyolult rendszereket úgy terhelik, hogy abból a közönségnek semmi haszna nincs. (...) Az ellátások hozzájutási feltételeinek liberalizálása azonban körütekintést igényel. Jó eszköz lehet, ha erősödik a védelemben részesülő személyek képviselőinek részvétele a társadalmi biztonsági rendszer ügyintézésében és igazgatásában. Ehhez olyan decentralizálás szükséges, amelynek során minden olyan ágazatban leadják a felelősségeket, ahol ez lehetséges és indokolt. Így a szakmai és szakszervezeti szervek szerepe hasznosan növelhető lenne a rövidlejáratu pénzbeni ellátásoknál, míg a helyi hatóságok részvétele a minimális szociális jövedelmeknél biztosítana megfelelő keretet és ellenőrzési eszközöket. Az igazgatási racionalitás tehát nem okvetlenül ellentétes a decentralizálással és a részvétel növelésével. Sőt, ezeket a figyelmesebb és humánusabb ügyintézés garanciáiként erősíthetné, így készítve elő az átmenetet a jóléti államtól a sokféle szolidaritásra épülő, alkalmazkodást segítő és védő társadalomhoz.



HERMAN DELEECK és BÉA CANTILLON:  
(Anversi Egyetem Szociálpolitikai Központ)

### A GARANTÁLT MINIMUM<sup>\*)</sup>

Az erre fordított igen tekintélyes összegek ellenére a társadalmi védelem egésze nagyon kevésbé bizonyult hatékonynak, a szegénység elleni harcban. Egységes vélemény alakult ki a tekintetben, hogy a minimális jövedelem garanciája nem megfelelő sem a biztosítási, sem a segélyrendszerekben. Éppen ezért a jövőre nézve jó lenne valamilyen egységes álláspontot kialakítani arról, hogy milyen legyen a garantált minimum alapelve, amely elvet a ma létező jogi és adminisztratív szabályok rengetegén keresztül kellene biztosítani.

#### I. A társadalmi védelem rendszerének strukturája és működése

A garantált jövedelemnek számtalan formája van: magánbiztosításból származó, nem jogilag szabályozott juttatások, a korábbi jövedelemmel arányos járandóságok, a szociális segélyezés garantált minimuma, garantált minimál bérek és egyéni segélyezések valamennyien idetartoznak. Ezek együtt alkotják a társadalmi védelem rendszerét.

A különböző fajta jövedelmek olyan skálát alkotnak, amelynek egyik végén azok a járandóságok vannak, amelyeknek célja a már megszerzett életszínvonal garantálása (ide tartoznak a magánbiztosításból származó jövedelmek, a jogilag nem szabályozott juttatások, valamint a társadalombiztosítás keresetarányos ellátásai). Ezeknek a rendszereknek az alapelve az, hogy oksági kapcsolat van a kockázat, azaz a biztosított munkateljesítménye, és az ellátások között (ez a biztosítási vagy egyenértékűségi elv). Az ellátások folyósítása és összege tehát attól a

---

<sup>\*)</sup> In: DROIT SOCIAL, 1986. június, 479-487. old.



feltételtől függ, hogy az egyén anyagilag hozzájárult a rendszerhez, illetve, hogy aktív kereső foglalkozást folytatott (gazdasági kapcsolatról van szó).

A spektrum másik végpontján azok az ellátások találhatók, amelyek minimális garanciát nyújtanak (mint a "demogrant-ok" vagy a segélyezési rendszerek). Ezek a rendszerek a szolidaritási elven nyugszanak: a védelem ténye nem valamilyen gazdasági kapcsolatból fakad, hanem az egyéni szükségletek létrehozásához kapcsolódik (a segélyezés esetében), vagy pedig valamilyen speciális okhoz (kockázathoz), ami az egész közösség felelősségét tétellezi fel (a demograntok esetében). Ezt a két rendszert az jellemzi, hogy adókból finanszírozzák őket. A segélyezés abban különbözik a demograntoktól, hogy az ellátásokat a szükségletek fedezésének elvére, az individualizálásra és a helyettesítés elvére építik. Ebből adódik, hogy az ellátást csak akkor folytatják, ha megvizsgálták a jövedelmi helyzetet, azaz a jövedelmeket igazolták. A demograntok az ellátást az állampolgárok univerzális jogának elve alapján biztosítják, azaz ezek függetlenek a jövedelmi helyzettől, nem kapcsolódnak jövedelemvizsgálathoz.

A társadalombiztosítási rendszerben az ellátások folyósítása elvben azon az elven nyugszik, hogy a biztosított előzőleg járulékot fizetett. A gazdasági kapcsolat ezen formája azonban nagyon meglazult a nagyszámu kivétel miatt, amelyeket a rendszerbe bevezettek a rendszer működési területének kiszélesítése során. Ami az ellátások színvonalát illeti, a társadalombiztosítási rendszerek egyidejűleg törekszenek a minimális jövedelem garantálására (az univerzális típusú rendszerek alapelveinek megfelelően), valamint a már megszerzett életszínvonal garantálására (a kereső tevékenységhez kapcsolódó rendszerek alapelve). A társadalombiztosítási rendszerek célját tehát egy alapvető kettősség jellemzi, ami abban a tendenciában mutatkozik meg, hogy a két elv erősen közeledik egymáshoz. Egyfelől az univerzális típusú minimális védelmet nyújtó rendszereket kiegészítették az arányos védelemmel, másfelől a szakmai tevékeny-



séghez kapcsolódó arányos ellátásokat kiegészítették a minimális védelmekkel.

## II. A minimális védelem a társadalombiztosítási rendszerekben

Noha a társadalombiztosítási rendszerek fejlődése során a járulékfizetés és ellátások közötti reálkapcsolat meggyengült, az ezen rendszerek révén nyújtott minimális védelem továbbra is a munkavégzés elvéhez kapcsolódik. Az ellátásokhoz való jog és az ellátás szintje lényegében a rendszerhez való pénzügyi hozzájárulástól függ. A társadalombiztosítási rendszerek tehát nem biztosítanak minimális jövedelmet mindenki számára, hanem csak a biztosított népesség számára. Ez igaz mind az univerzális típusú társadalombiztosítási rendszerekre, mind pedig a szakmai biztosításokra.

### a.) A szakmai biztosítási rendszerek

A szakmai biztosítási rendszerek elsődleges célja a már megszerzett életszínvonal garantálása. Ebből adódóan az ellátás folyósítása és összege a korábbi gazdasági aktivitáshoz kapcsolódik, ide értve annak tartamát, és a kapott jövedelmeket (a nyugdíjrendszer esetén a munkában töltött évek számitanak; a munkaképtelenség és munkanélküliség esetében pedig a ledolgozott munkanapok).

Annak érdekében, hogy minimális jövedelmet is biztosítsanak, egyes országokban minimum küszöböt vezettek be a társadalombiztosítás rendszerében. Ez volt például a helyzet Belgiumban, ahol a társadalombiztosítási ellátások a minimumbérhez kapcsolódnak. Luxemburgban, Olaszországban, Belgiumban és Nyugat-Németországban minimális küszöböt biztosítanak az öregségi nyugdíjakkal. Franciaországban és Belgiumban (de például Nyugat-Németországban nem) a munkanélküli járandóság esetében is biztosítanak egy alapellátást.



A fentiek ellenére a biztosítási rendszerek többségében nincs valamennyi kockázatra kiterjedő, egységes és általános alapellátás. Csak Hollandiára igaz, hogy valamennyi biztosítási ágazatban azonos módon kapcsolódnak a minimumok a bérminimum-hoz. A többi országban csak egyes kockázatok esetében állapítanak meg minimális küszöbököt és a különböző minimális ellátások színvonala rendkívül erősen különbözik egymástól. Így például a belga rendszerben a bérből és fizetésből élő dolgozók minimumai valamivel magasabbak, mint az önállóké, és a munkanélküliség esetében garantált minimumok jóval alacsonyabbak, mint az öreg-ségi minimumok.

A társadalombiztosítási rendszereken belül a minimumküszöbök biztosításának kettős célja van. Egyfelől valamilyen minimális ellátást garantálnak azon személyeknek, akik a fennálló szabályozások értelmében nem szereztek teljes jogosultságot. Másfelől ugyancsak ezt a minimális ellátást biztosítják azok számára, akik a normálisnak tekinthető foglalkoztatási feltételek mellett túlságosan alacsony jövedelmet szereztek. Ez azt jelenti, hogy ezeknek a minimumoknak nincs abszolút értékük, hanem a gazdasági aktivitás tartamához és egyáltalán ennek tényéhez kapcsolódnak. Ennek megfelelően általában az a helyzet, hogy azok a jogosultak, akik nem tudják bizonyítani, hogy teljes jogszerző idejük van, vagy akik nem dolgoztak teljes munkaidőben, azok a minimális ellátásnak csak egy meghatározott hányadát kapják.

A garantált minimum és a kereső tevékenység közötti kapcsolat általában legkevesbé erős a nyugdíjaknál. Luxemburgban és Olaszországban minimális nyugdíjat garantálnak mindenkinek, aki 10 vagy 15 évi kereső tevékenységet tud igazolni. A kereső tevékenység folytatása azonban rendkívüli fontosságu például a munkanélküli járandóságok folyósításánál és színvonalánál és ugyanez a helyzet a táppénzeknél is. Ez azzal magyarázható, hogy ezekben a biztosítási ágazatokban csak napi ellátásokat garantálnak (nem pedig haviakat), illetve azzal, hogy ezekben az ágazatokban a jogosultnak bizonyítani kell vagy azt, hogy



teljes munkaidőben folytat gazdasági aktivitást, vagy azt, hogy keresete meghatározott szintet elér.

Belgiumban a munkanélküli ellátások mintegy negyede a garantált jövedelmi minimum alatt van mindazoknál, akiknek nincsenek eltartottjaik. Ez mutatja, hogy milyen hangsúlyos a minimális ellátás és a kereső tevékenység közötti kapcsolat.

#### b.) Az univerzális rendszerek

Amennyiben az univerzális jellegű társadalombiztosítási rendszerek elsődleges célja az, hogy egységes, átalány jellegű minimális jövedelmet biztosítsanak és így az ellátások nem kapcsolódnak a korábbi keresetekhez, annyiban ezek a rendszerek kevésbé nyugszanak a gazdasági elven, mint a szakmai típusu biztosítások.

Annak ellenére, hogy elvben a védelem a népesség egészére kiterjed, a rendszerhez való pénzbeni hozzájárulás feltételének az a következménye, hogy valójában a rendszerek nem terjednek ki mindenkire. Az angol rendszerben például az ellátás egyetlen feltétele a korábbi járulékfizetés; Hollandiában a folyósítás feltétele a szakmai jövedelemre vonatkozó adóbevallás készítése.

Az átalány összegű ellátás folyósítása is a rendszerhez való anyagi hozzájárulástól függ. Így például a holland rendszerben az öregségi nyugdíjat bizonyos százalékarányban csökkenteni lehet azokra az évekre, amelyekre vonatkozóan a jogszerező nem tudja bizonyítani, hogy "normális" kereső foglalkozást folytatott. Hasonló a helyzet a táppénz esetében, ha a korábbi munkajövedelem alacsonyabb, mint a meghatározott minimum. Nagy-Britanniában az öregségi nyugdíj átalányösszegét csökkentik akkor, hogy ha nincs kellő számú járulékfizetés (a csökkentés 25 százalékgig mehet).



c.) Egy biztonsági háló szükségessége

A társadalombiztosítási rendszereken belül kialakított minimális ellátások nem szolgálják megfelelően a szegénység elleni harcot. A minimális ellátások nem megfelelő színvonalát az magyarázza, hogy ezek a rendszerek elaprózott kockázatokat kezelnek, éspedig univerzális és individualizált módon. Éppen ezért nem vehetik figyelembe az egyes háztartások sajátos és egyedi körülményeit, kiváltképpen azokét, amelyeknél halmozottak a kockázatok. A társadalmi biztonsági rendszer problematikus oldalát éppen az jelenti, hogy nagyon jelentős népességcsoportnál egy sor társadalmi hátrány együtt jár (alacsony iskolai végzettség; alacsony szakmai képesítés; alacsony szakmai státusz; rossz társadalmi származás). Ezekben az esetekben a jogok érvényesítése rendkívül sok adminisztratív és jogi nehézségbe ütközik. (H. Deleeck, 1981).

Technikai oldalról nézve a társadalombiztosítási rendszerek hiányossága a gazdasági kapcsolat elvéből következik, azaz abból, hogy az ellátások folyósítása és színvonala a munkavégzéshez kapcsolódik és ilyen módon a jogok igen sokszor korlátozottak és az ellátások nagyon alacsonyak.

Azok a személyek, akik nem fizettek elég járulékot, vagy akik nem képesek normális gazdasági tevékenységüket bizonyítani, nem, vagy csak részben igényelhetik a biztosítás által nyújtott védelmet. Egészen általánosan ez a helyzet azoknál, akik nem vettek részt a munkaerőpiacon (noha egyes országokban az egyetemi hallgatók kivételt képeznek) és azoknál, akiknek nincsenek "származékos jogaik". Ehhez járul az a hiányosság, hogy számos országban az ellátások folyósítása időben korlátozott tartamu (ilyen például a munkanélküli járandóság folyósítása Hollandiában, Nyugat-Németországban és Nagy-Britanniában). A szakmai biztosítási rendszereknél a különböző típusú kockázatokra vonatkozó ellátások differenciáltsága mellett fellép az a probléma is, hogy társadalmi-gazdasági kategóriánként is eltérőek az ellátások. Ennek következtében azok a személyek, akiknek szakmai életpályája megtört, vagy akiknek családi élete nem



felel meg a szabályosnak, komoly jogi és adminisztratív nehézségekbe ütköznek (Council of Europe, 1982). Mindezek mellett felmerül az ellátások színvonalának a kérdése mindazoknál, akik nem szereztek elég jogosultságot, mind pedig azoknál, akiknek keresete alacsony.

Azokban a rendszerekben, amelyek minimális küszöböket biztosítanak, az alacsony ellátás problémája abból adódik, általánosságban szólva, hogy az egyéni alapon biztosított univerzális védelem rendkívül drága, és a minimumok maguk tulságosan alacsonyak. Ilyen szempontból példaszerű a brit rendszer: mint-hogy azt akarták biztosítani, hogy gyakorlatilag az egész népesség haszonélvezője legyen a rendszernek, az ellátás színvonalra csak alacsony lehetett. Ezért történt az a fejlődés egy későbbi szakaszában, hogy feladták az átalányfizetés rendszerét és a garantált minimális jövedelem elvét is és magukévá tették a társadalmi biztonság második célját, ami a jogosultak már megszerzett életszínvonalának a biztosítása. Ezzel ellentétben Hollandiában az egyéni minimális biztonság túl magas költségeinek a nyomására (egyébként ez a színvonal eléggé magas volt) újabban bevezették az "igazi minimumok" fogalmát. Azon háztartásoknál, amelyeknél más jövedelmek is vannak, leszállították az ellátásokat, a csupán egyetlen fajta jövedelemmel rendelkező háztartásoknál viszont kiegészítő jövedelmeket vezettek be.

A nem teljes jogszerzés és a túl alacsony ellátások kétös problémája magyarázza, hogy miért nem elégséges a társadalombiztosítási rendszer azon családok esetében, amelyeknek csak egyetlen jövedelmük van, mint például az egyszülős családok, az egyedül élő nők, illetve általában mindazok a kategóriák, amelyeknek nincs "normális" kereső életutjuk.

Előre látható az, hogy a munkák újfajta megosztása, illetve új családi életformák megjelenése miatt a társadalombiztosítás hatékonysága a társadalmi minimum garantálásában mind kevésbé lesz megfelelő.



A munkamegosztás új módjai következtében megnő azoknak a jogosultaknak a száma, akiknek töredezett vagy nem teljes a kereső életpályája, azoké tehát, akiknek csak korlátozott jogaik lesznek. A társadalombiztosítási rendszereknek alkalmazkodniuk kellene ehhez a fejlődéshez. A munkaidő tartamának azonban olyan sokféle csökkentési formája van, hogy veszélybe kerül a minimális védelemnél a gazdasági kapcsolatnak az elve (...).

Ennél is fontosabb a családi élet változása. Nő a kereső foglalkozást folytató házas nők, az elváltak száma, csökken a házasságok és újraházasodások száma, növekszik a házasság nélküli együttélések száma. Ebből adódóan egyre több a töredékcsalád, vagy a részcsalád, nő a női háztartásfők száma és nő azon családok száma is, ahol mindkét házas félnek van kereső foglalkozása.

E különböző fejlemények miatt általában véve emelkedik azon családtypusoknak a száma, amelyeknél a nem teljes jogosultságok és a túlságosan alacsony ellátások problémája nagyon is élesen vetődik fel. Elsősorban az egyszülős családokról és az egyedülélőkről, az egyetlen jövedelemmel rendelkező családokról van szó, kivált azokban az esetekben, amikor a háztartás feje nő. Mindezeknél igaz az, hogy csak töredékes jogokat szereztek a társadalombiztosításhoz.

A másik oldalon az is igaz, hogy a kereső foglalkozást folytató házas nők számának növekedése felveti azt a kérdést, hogy mennyire hatékony a minimális egyéni védelem azoknál a családoknál, amelyekben csak egy kereső van (itt az ellátások túl alacsonyak lehetnek), illetve azokban az esetekben, ahol mindkét fél kereső (itt esetleg túl bőkezűek lehetnek az ellátások).

Végül pedig: a társadalombiztosítás funkcionálása szempontjából lényeges azon elv, hogy a családi egység révén biztossítsák indirekt módon a védelmet (amely elv a származékos jogok rendszerében ölt testet), egyre vitatottabbá és egyre kevésbé hatékonyvá válik a családi kapcsolatok növekvő instabilitása



miatt. Így például azon egyszülős családok nagy száma, amelyek nem kapnak családi pótlékot, azt mutatja, hogy a válás jelentősen megnöveli az adminisztratív háló szemein való keresztülsiklás veszélyét. Hasonlóképpen, a származékos jogok rendszerének alkalmazása az öregségi nyugdíjak ágazatában (lásd az elvált nők jogaira vonatkozó problémákat), továbbá egy olyan családfogalom használata, amelyik nem diszkriminál a családok között (lásd a tényszerűen létező együttélések jogi meghatározásának nehézségeit) – mindezen korábbi rendszerek egyre nehezebben alkalmazhatók a háztartások instabilitásának növekedése következtében. Minthogy a biztosítási rendszereknek számos hibájuk van, és minthogy a jövőben alacsony hatékonyságuk problémája még élesebbé válhat, ki kellene egészíteni a társadalombiztosítási rendszereket egy olyan rendszerrel, amely mindenki számára biztosítana valamilyen meghatározott életszinvonalat, teljesen függetlenül a kereső tevékenységtől, vagy a rendszerhez való anyagi hozzájárulástól, viszont figyelembe véve a jogszerzők és családjaik sajátos helyzetét.

Elméletileg egy ilyen rendszer két formát ölthet:

- vagy egy minden feltétel nélküli minimum jövedelmet, amely nem kapcsolódik jövedelem-igazoláshoz és amely az egész népességre vagy meghatározott népességcsoportokra egységesen vonatkozik (mint pld. egy demogrant rendszerben az idősek ellátása);
- vagy egy olyan garantált minimumjövedelem formáját, amely enyhíti az igazolt súlyos jövedelemhiányt, amely mindenféle más jövedelem helyére lép, és amely csak akkor folyósítható, hogyha ezt megelőzően megtörtént a jövedelemforrások felülvizsgálata.



### III. A minimális védelem a demograntok<sup>\*)</sup>, illetve a szociális segélyezés rendszerében

Mind a demogrant, mind a szociális segélyezés keretében biztosított minimális ellátás különbözik a társadalombiztosítás ilyen ellátásaitól abban, hogy nem kapcsolódik sem a rendszerhez való anyagi hozzájáruláshoz, sem pedig kereső foglalkozáshoz.

A demograntok rendszerében a védelem nincs feltételekhez kötve. Minden állampolgár számára biztosított valamilyen minimális átalány. A szociális segélyezés rendszerei ezzel szemben a jövedelmek illetve jövedelemforrások előzetes igazolásához kapcsolódnak.

#### A. A demograntok rendszere

A közsegélyezési rendszer fejlődése során néhány országban "demogrant" típusú védelmet vezettek be, amelynek lényege, hogy bizonyos feltételek mellett átalány összegű ellátást juttat minden állampolgárnak. A közösség által vállalt ezen juttatás nem kapcsolódik a jövedelmek előzetes vizsgálatához. Ilyen jellegű ellátást nyújtanak például a Skandináv országok, Kanada, Új-Zéland, amelyekben demogrant jellegű védelmet biztosítanak az időseknek és a fogyatékosoknak.

Noha a demogrant rendszerben biztosított védelem univerzális jellegű, azaz egyéni alapon az egész népességet lefedi, a gazdasági aktivitástól és családi helyzettől függetlenül, a védelem elégtelen igen sok esetben, mert az ellátás színvonala alacsony. (...) Az ellátás főként azon háztartások esetében bizonyul alacsonynak, amelyek csak ilyen típusú jövedelemmel rendelkeznek. (A problémát a kanadai nyugdíj-helyzet illusztrálja.)

---

\*) A "demogrant" demográfiai sajátosságokhoz kapcsolódó garantált jövedelmet jelent.



## B. A szociális segélyezés rendszerei

A társadalombiztosítási és demogrant rendszereket mindeütt a szociális segélyrendszerek egészítik ki, amelyek "biztonsági hálót" és végső lehetőséget nyújtanak azoknak, akik átcusznak az előző szabályozási hálókon. A segélyezési rendszer tehát a többi rendszer kiegészítője, azaz csak akkor lép működésbe, hogyha a szükségletek kollektív és egyéb fedezésének lehetőségei kimerültek. Az így nyújtott védelem szelektív, és az ellátások színvonalát a szükségletek természete és nagysága határozza meg. Az ellátásokat mindig jövedelemvizsgálatnak rendelik alá. (Lásd D. Schulte, 1983; E. Hauser, 1983; R. Lawson, 1979; Council of Europe, 1982.)

### 1. A nyugat-német, francia, angol, holland és belga segélyezési rendszerek áttekintése

Az itt áttekintett országok többségében a segélyezési rendszer alapja egy univerzálisan garantált minimum, amely az egész népességre vonatkozóan egyforma. Ez a helyzet Hollandiában, Belgiumban és az NSZK-ban (a garantált minimumok országról-országra változnak, de a különbség eltűnőben van). Nagy Britanniában ilyen típusu jövedelem a "supplementary benefit" és a "family income supplement". (Noha ezek az ellátások kategóriákhoz kapcsolódnak, azaz az elsőt csak olyan személyek kaphatják, akik nem dolgoznak teljes munkaidőben, míg a másodikat csak azok kaphatják, akik teljes munkaidőben dolgoznak és el-tartott gyermekeik vannak, egymást helyettesítő jellegük miatt mégis az univerzális minimumok közé szokás ezeket sorolni.)

Ezzel szemben a francia rendszert az jellemzi, hogy meghatározott kockázatokhoz és meghatározott lakossági kategóriákhoz kapcsolódik. Az úgynevezett "társadalmi segítség" a garantált minimum kategóriális rendszere, azaz nemcsak azt tételezi fel, hogy anyagi nehézségek és ennek megfelelően kielégítetlen szükségletek vannak, hanem ezen kívül meghatározott szociális helyzetet is. Az a tény, hogy valaki képtelen saját létfeltételeit más módon megteremteni, még nem nyújt jogot a "társadalmi



segítség" ellátásaira. Ehhez az is szükséges, hogy az érdekelt meghatározott társadalmi helyzetben legyen. Akik kivülesnek a népesség egyes csoportjainak nyújtott hivatalos védelmen, azok számára a társadalmi segélyirodák nyújtanak utolsó lehetőséget egyedi elbírálás alapján nyújtott, nem kötelező segítség révén.

Hollandiában és Belgiumban az univerzális minimum mellett léteznek a kategóriális védelem bizonyos formái is. Az alap az univerzális minimum, amit a népesség egésze számára biztosítanak. Egyes lakosságcsoporthoz azonban olyan sajátos ellátásokat is kapnak, amelyek egyes esetekben magasabb színvonalú védelmet nyújtanak. (Ez a helyzet például Belgiumban az idősök és fogyatékosok esetében.)

A garantált minimumok fentebb leírt rendszereinél az a cél, hogy a normalizált szükségleteket fedezzék, és hogy minimális és egységes létbiztonságot garantáljanak. Az ezen felüli különböző szükségletek kielégítését különböző technikák szolgálják: ilyen például az ellátások szintjének differenciálása az eltartott családtagok számától (és esetleg korától) függően, a szükséglet fennállásának tartamától függően, és meghatározott szociális helyzetektől függően (egyszülős családok, idős személyek, stb.); további technika a kategóriális segélyezés kiegészítő jelleggel (pl. az "aide sociale" Franciaországban); és végül ilyen típusú ellátást nyújtanak a diszkrecionális, egyedi elbírálással dolgozó kiegészítő segélyezések. (...)

A szociális segélyrendszerek fejlődését a kedvezményezett jogbiztonságának növekedése, valamint a szükségletek fedezésének univerzalitása és egységesítése jellemzi. Ezt a fejlődést általában a diszkrecionális segélyek fontosságának csökkenése, a garantált minimumok fontosságának növekedése kíséri. Ugyanakkor a diszkrecionális segélyek megmaradtak "mint mentőhálók", vagy azért, hogy valamilyen minimális jövedelmet juttassanak azoknak, akik a kategóriális rendszeren kívül kerültek, vagy azért, hogy többlet-szükségleteket fedezzenek. A diszkrecionális segélyrendszerek szintjén a kockázatok egységes szabályozása, a világosabb szabályozás valamint a segélyrend-



szerek adminisztratív integrálása javították a kedvezményezettek jogi helyzetét. E lépések azt jelzik, hogy a hagyományos jótékonyossággal felhagytak a rendszerek. A garantált minimumok szintjén az univerzalitás azt jelenti, hogy az általános ellátási rendszerek fontossága nő a kategóriális ellátások rovására.

A szükségletek fedezésének univerzalizálása és egységesítése együtt jár bizonyos szociális csoportok (mint amilyenek például az egyszülős családok és a fogyatékosok) számára nyújtott pozitív diszkrimináció különböző formáival. Ezt vagy a garantált ellátások differenciálásával, vagy egyes kategóriális illetve diszkrecionális segélyek kiegészítésével érik el. Emellett egyes országokban bevezették az életkezdő segélyek rendszerét, amelyek célja a "normális" életbe való visszakapcsolódás vagy a munkaerőpiacra való újra beilleszkedés. Ez a meggon-dolás huzódik meg többek között a nyugat-német "különleges é-lethelyzetekben adott segély" mögött, amely a szükségletek jó-val magasabb szintjét ismeri el, egyes kategóriák esetében, mint ami általános, és ugyanez érvényesül a hosszútávú segélye-zések és rövidtávú segélyezések megkülönböztetésének dán rend-szerében (a hosszútávú segély azok számára biztosított, akik nem tudnak visszailleszkedni a munkaerőpiacra, az ennél maga-sabb rövidtávú segélyek szorosabban kapcsolódnak az egyéni szükségletekhez és magasabb színvonaluak).

A segélyrendszerek szabályozottságának az univerzalizá-lás és az egységesítés felé való fejlődését a központi hatalom növekvő beavatkozása kíséri mind a szabályozás, mind a finan-szírozás esetében. (Az állam tehát növekvő mértékben vállalja a költségeket.)

## 2. A szociális segélyrendszerek hiányosságai

Az európai országok érvényes segélyezési rendszerének rövid áttekintése nyomán az a következtetés vonható le, hogy a magánsegélyek és közsegélyek elégtelensége folytán szükségessé vált a tradicionális jótékonykodási rendszerek átalakítása, és



a minimális védelem kiterjesztése mindazokra, akik kihullanak a társadalombiztosítási hálóból.

Noha az országok többségében elfogadták a segélyhez való jogot, és noha szinte minden országban garantálják az univerzális és egységes ellátásokat, a jelenlegi rendszerek hiányos volta általánosan elismert. (K.Coke és S.Baldwin, 1984; A.Deacon és J.Bradshaw, 1983; J.C.Brown, 1984.) A hiányosságok oka többnyire a segélyezés belső hibájából adódik, és általában abból fakad, hogy az ellátások színvonala túl alacsony, illetve abból, hogy az igénybevételi arányok a szükséges alatt maradnak.

#### a. A szegénységi küszöb és a segélyezés elégtelensége

A segélyrendszerek célja, hogy szociokulturális vagy konvenciális minimum jövedelmet biztosítsanak, nem pedig hogy fizikai minimumot nyújtsanak. Ennek ellenére a minimális védelem szintje az országok többségében túl alacsony, noha az utolsó három évtizedben mindenütt végbement egy olyan kettős fejlődés, amelynek során emelkedtek a félhivatalos szegénységi küszöbök és enyhültek a hozzájutás feltételei.

Ami a hivatalos szegénységi küszöbök számítását illeti, megkülönböztethető a fogyasztásra orientált közelítés, ahogyan ez az NSZK-ban, vagy Nagy-Britanniában történik, ahol a szegénységi küszöb a nélkülözhetetlennek és általánosnak tekintett fogyasztási cikk "kosár" árösszegével egyenlő. A másik közelítés a jövedelmeket veszi alapul. Minthogy a szegénységi küszöb kiszámításának az a célja, hogy a létfenntartáshoz elengedhetetlenül szükséges jövedelem szintjét állapítsa meg, e kétféle közelítés eredménye többnyire nagyon hasonló. Ennél fontosabb az a különbség, ami azok között a rendszerek között van, amelyek a munkára ösztönzés érve miatt a szegénységi küszöböt alacsonyabban állapítják meg, mint a legalacsonyabb keresetű dolgozó munkából származó jövedelmét (ez a helyzet Belgiumban és az NSZK-ban), illetve a holland rendszer között, ahol a szegénységi küszöb és a társadalombiztosítás által garantált minimumok mindegyike a minimum bérhez kapcsolódik. Magától értetődő,



hogy e kétféle közelítés nyomán nagyon eltérő minimumszintek alakulnak ki. Így például Hollandiában a garantált minimum a munkások bruttó bérének kb. 50 százaléka, míg a többi rendszerben ez a szint 30-40 százalék.\*)

Annak megvilágítására, hogy milyen mértékben biztosítja a segélyezési rendszer az elfogadható jólét színvonalát, az alábbiakban ismertetjük a belga adatokat a segélyezési rendszerben figyelembe vett hivatalos szegénységi küszöb és a "tudományosan megállapított" szegénységi küszöb közötti különbségről. (Megjegyzendő, hogy a belga segélyezési szint nemzetközileg közepesnek tekinthető.)

A belga adatokat tartalmazó tábla hat családtípusra nézve mutatja be a segélyezés által nyújtott minimális ellátásokat és a tudományos társadalmi minimumokat. Mindkét adatot az egy főre számított országos jövedelmi átlaghoz viszonyítjuk. A hivatalos és a tudományos minimumok összehasonlítása alapján megállapítható, hogy (annak következtében, hogy erre a kategóriára nézve a tudományos szegénységi küszöb is alacsony) csupán az idős csoportok esetében közelíti meg a tényleges minimum a tudományos szintű minimum 75 százalékát. Az aktív személyek és különösen a gyermekes családok esetében a minimális ellátási szintek mélyen a küszöb alatt maradnak.

---

\*) A szerkesztő megjegyzése: A magyar szövegből elhagyjuk a brit helyzetre vonatkozó táblázatot és értékelést. (Ezt l. P. Townsend: Poverty in the United Kingdom, Penguin, 1979. 269. old.)



1. tábla

A segélyezési rendszer révén biztosított jövedelmi minimumok és  
a normatív társadalmi minimumok,  
az egy főre jutó átlagos jövedelem százalékában  
 (Belgium, 1985)

Családtípus	Garantált jövedelmi minimum	Létfenntartási minimum	
		100 %-os szint	75 %-os szint
Egyedülálló idősök	43	58	44
Egyedülálló keresők	43	78	59
Idős házaspár	60	76	57
Aktív házaspár	60	109	82
Aktív házaspár			
- egy eltartott gyermekkel	69	121	91
- két eltartott gyermekkel	83	133	100

A minimális ellátások tulságosan alacsony szintje főleg azokban az esetekben szembeötlők, amikor az univerzális minimum nem eléggé veszi figyelembe a kedvezményezettek és családjuk egyéni és sajátos helyzetét. Ebből adódóan kategóriális vagy egyedi elbírálás szerint megállapított kiegészítéseket is kell nyújtani.

## b. Igénybe nem vétel

Az ellátások túl alacsony szintje mellett a másik ismert probléma az "igénybe nem vétel". Mind Nagy-Britanniában, mind Hollandiában és az NSZK-ban megállapították, hogy a potenciálisan segélyezhetőek közül igen sokan nem igénylik a szociális segélyt, részben a jövedelemellenőrzés stigmatizáló jellege, részben az adminisztratív szabályok homályossága miatt, vagy egyszerűen azért, mert nem is ismerik ezeket a szabályokat. Angliában a Supplementary Benefit-nél az igénybevételi arány



kb. 70 százalékos (az időseknel 65, a betegeknel és rokkantak-nál 63 százalék). A brit Family Income Supplement és a német Sozialhilfe igénybevételi aránya csak 50 százalékos.

#### IV. Javaslat egy új garantált minimum jövedelem strukturájára

A szociális védelem jelenlegi strukturái nagyon kevésbé hatékonyak a mindenki számára biztosítandó minimális jövedelem garantálása tekintetében, annak ellenére, hogy igen jelentős eszközöket fordítanak erre a célra. Főként az egyetlen jövedelemmel rendelkező és gyermekes családoknál, az egyszülős családoknál, illetve az egyedülélőknel igaz az, hogy a társadalmi védelem keretében nyújtott induló ellátások többnyire elégtelenek. Célszerű lenne tehát olyan politikát kidolgozni, amely valóban mindenki számára biztosítaná a minimális jövedelmet.

Közismerten nagy nehézségeket jelent az, hogy speciális rendszert vezessenek be a minimális jövedelem garantálására. \*) (Magasak a költségek, fennáll a munkára való ellenősz-tönzés, ezen kívül ezek a stratégiák nem veszik figyelembe az egyes családok sajátos helyzetét.) Célszerűbb tehát a meglévő rendszerekbe bevezetni olyan elemeket, amelyek hatékonyabbá tehetik a minimumjövedelem garantálását. E politikának a szociális ellátások integrált rendszerére kellene irányulnia, és arra, hogy ezen az integrált strukturán belül a különböző ágazatok minimális védelme optimalizálható legyen.

#### A. A társadalmi biztonság, mint a jövedelmi garancia integrált rendszere

A társadalombiztosítást és a szociális segélyezést ma is gyakran ellentétes fogalmakként kezeljük. Ez a megkülönböztetés

---

\*) Itt nem vizsgáljuk a negatív jövedelemadót, vagy a társadalmi osztalék kérdését, mert ezek inkább gyakorlati jellegű javaslatoknak tekintendők.



a mult öröksége, ami mára sokat veszített jelentőségéből. A finanszírozás oldaláról a járulékfizetés és ellátás közötti egyéni vagy kollektív kapcsolat fokozatosan gyengült, és mára szinte el is tűnt. A járulékok nem fedezik pl. a munkanélküliségi ellátásokat, de a táppénzeket sem, és hamarosan ez lesz a helyzet a nyugdíjaknál is. A munkanélküliek, rokkantak és nyugdíjasok számának növekedése olyan okokból fakad, amelyek nem függenek össze a kereső tevékenységgel. Ami az ellátásokat illeti, a szinte fiktívvé vált biztosítási fogalomhoz való ragaszkodás a rendelkezésre álló alapok irracionális felhasználásához vezet. Minthogy az egyén szintjén fennálló jogi kapcsolat gyakorlatilag megszűnt létezni, egyesek többet, mások kevesebbet kaphatnak, mint amit a társadalmi hatékonyság igazolna. A közfelfogásban ez úgy jelenik meg, mint egy gazdag ember élettársának a munkanélküli segélyre való jogosultsága. Egyesek szerint ez rendben van, mert mindenkinek joga van a szociális ellátásra, mások tagadják az ilyen segítség létjogosultságát, azt állítván, hogy felesleges kiadásról van szó.

A jövőben arra kellene törekedni, hogy minden állampolgár garantáltan olyan minimális ellátásban részesüljön, amihez könnyen hozzá lehet jutni, akár a társadalombiztosítás, akár a segélyezés, akár a két rendszer kombinációja révén. E cél érdekében integrált szociális ellátási rendszert kellene kidolgozni, amelynek a következő szintjei lennének:

- 1.) egyéni segélyezés: az egyéni helyzethez igazodó pénzsegély;
- 2.) országos garantált minimum jövedelem: általános jog, de jövedelemvizsgálathoz kötötten;
- 3.) minimális ellátási rendszer: járulékfizetéshez kapcsolódó univerzális jog, ami tehát munkavégzéshez kapcsolódik, de jövedelemigazolásához nem;
- 4.) keresetarányos ellátások: az előző tipushoz hasonló hozzájutással, plafonírozott összeggel;
- 5.) kiegészítő (jogilag nem szabályozott) ellátások, amelyek a létbiztonsági alapokból, a társadalombiztosítási alapokból, vagy a vállalatonkénti illetve ágazatonkénti kiegészítő nyugdíjalapokból származnak.



A társadalmi biztonsági rendszer ilyen felfogása azt célozza, hogy együttesen láthassuk a minimális jövedelmek biztosításánál érvényesülő alapvető elgondolást, amelynek a jelenleg fennálló jogi és adminisztratív szabályozások rengetegének felhasználásával kellene megvalósulnia.

A javasolt rendszer sem nem új, sem nem eredeti. Egyszerűen a meglévő jövedelmet garantáló rendszerek optimális integrálásából adódik. Nem támaszkodik a jótékonyagra és nem támaszkodik az egyéni járulékfizetésre, hanem politikai jogra épül. Nem arról van szó, hogy a társadalombiztosítás csuszik a segélyezés felé, hanem ellenkezőleg, a segélyezés emelkedik a társadalombiztosítás szintjére. E rendszernek a legalacsonyabb ellátási szintek emelését is szolgáltatnia kellene.

#### B. A létező minimális védelmi rendszerek optimalizálása

Az említett struktúra különböző ágazatainak keretén belül biztosított minimális védelmet a következő elvek szerint kellene optimalizálni:

- 1.) A társadalombiztosítás különböző ágazatain belül biztosítani kell a minimális ellátásokat még nem teljes jogszerzés esetén is, és ezt jövedelemigazolás nélkül kell megtenni;
- 2.) Biztonsági hálóként ugyanilyen biztonsági ellátási szinteket kell biztosítani a segélyezési rendszeren belül, de itt jövedelemigazoláshoz kötötten;
- 3.) Adminisztratív oldalról szerves kapcsolatot kell kialakítani a társadalombiztosítás és a segélyezés között annak érdekében, hogy az érdekelt könnyen érvényesíthesse jogait;
- 4.) Annak érdekében, hogy a garantált minimális jövedelem szintje igazodhasson a differenciált szükségletekhez, családtípusok vagy kategóriák szerinti változatokat lehet beépíteni;



- 5.) Az olyan családi pótlékot, amely figyelembe vesz bizonyos családi helyzeteket (pl. fogyatékos gyermeket vagy egyedülálló szülőket) mindenképpen univerzálisan kell biztosítani.

A társadalombiztosítás rendszerén belül valamennyi kockázatra és valamennyi folyósítási rendszerre nézve egyetlen egységes küszöböt kell bevezetni. Ki kell dolgozni ennek finanszírozási és igazgatási lehetőségeit. Azokban a rendszerekben, amelyekben már létezik a minimális ellátási szint, a javasolt stratégia mindenekelőtt azt feltételezi, hogy ennek színvonalára megfelelő legyen.

A családok pénzügyi helyzetének figyelembevétele azt követeli meg, hogy a fenti minimális ellátásokat igazítsák az eltartott családtagok számához. Választ igényel az a kérdés, hogy milyen mértékben kell figyelembe venni az ellátások színvonalának megállapításánál a családon belüli egyéb (kivált házastársi, élettársi) jövedelmeket, ha tekintettel vagyunk mind a hatékonyság, mind az emancipáció követelményeire. Ami az ellátások gazdasági alapját illeti, olyan rendszert kellene bevezetni, amelyben az ellátás szintje csökken az elvégzett munkaórák számának növekedésével. A kereső státusztól (teljes vagy rész-munkaidő) függően differenciált minimum szintek nem igazságosak. Emellett a létező munkák megosztásának tendenciáját is akadályozzák.

Minthogy a nyugdíjak általában elégtelenek azok esetében, akik csak részlegesen vettek részt a munkaerőpiacon, meg kellene vizsgálni egy egyéni szinten alapnyugdíjat garantáló rendszer bevezethetőségét (amilyenek például a skandináv rendszerek).

Végül biztonsági hálóként egy szociális segélyrendszernek kell biztosítania az egységes minimális ellátásokat. Ezek szintjének azonosnak kell lennie a társadalombiztosítás minimumaival, de a hozzájutásnál a tényleges szükségletek megléte feltétel, azaz ezek az ellátások jövedelemigazoláshoz kötöttek.



Ezt az univerzális minimális jövedelmet a központból kell finanszírozni (a nemzeti szolidaritás alapján), de a helyi közigazgatási szerveknek kell ezeket kezelniük a társadalombiztosítás igazgatásával szoros együttműködésben. Az ellátások szintjét rendszeresen hozzá kell igazítani a bér- és árindexhez, hogy a vásárlóérték, illetve a tényleges fejlődésből való részesedés biztosított legyen.

Azon sajátos helyzetekben, amelyekben a szükségletek az előre megállapítottnál magasabbak (eltartandó személyek, fogycsökkenés, betegség vagy a munkaerőpiacra való beilleszkedés zavarai okozta költségek miatt) az alapellátásokat ki kell egészíteni, vagy az alapellátás meghatározott arányu emelésével, vagy a sajátos kategóriákra vonatkozó pótlékokkal, vagy e két technika valamilyen kombinációjával. Mindemellett a diszkrecionális alapon nyújtott egyéni pótlékok végső biztonsági hálóként még mindig fontosak.

Ami a jövedelemforrásokat illeti, elvben a kedvezményezettnek minden jövedelmét figyelembe kell venni, noha ebből különböző levonásokat lehet eszközölni a családi helyzetre és korra való tekintettel. A munkaerőpiacra való beilleszkedés megkönnyítése érdekében a munkával szerzett jövedelmek egy része is levonható.

Az igénylés és folyósítás eljárásait rugalmassá kell tenni. Abból kell kiindulni, hogy a jogosultak bizonyos kategóriáinak csekély az adminisztratív kompetenciája. A társadalombiztosítás illetékes fórumai, amelyek jártasak a helyettesítő jövedelmek megítélésében, saját hatáskörükben is megvizsgálhatják egy igény beadásának szükségességét, és ebben az esetben ezt már garantált minimumra vonatkozó igényként kell kezelni.

(A cikk befejező része az Európai Közösségen belüli egységesítés és harmonizálás kérdéseivel foglalkozik.)



## IRODALOMJEGYZÉK

- BROWN J.: Anti-poverty policy in the European Community Policy Studies Institute, London, avr. 1984. p. 271.
- COKE K. and BALDWIN S.: How much is enough? A review of Supplementary Benefit Scale Rates, Family Policy Studies Centre, London, 1984. p. 63.
- COUNCIL OF EUROPE: Social Assistance Benefits, Strasbourg, 1982
- COUNCIL OF EUROPE: The general application of Social Security as an aspect of Social Policy, Strasbourg, 1982.
- DEACON A. and BRADSHAW J.: Reserved for the poor, Basil Blackwell and Martin Robertson, Oxford, 1983. p. 228.
- DELEECK H.: Efficacité et réforme de la Sécurité sociale, Droit social, sept-oct. 1981. pp. 660-669.
- HAUSER R.: Problems of harmonisation of minimum-income regulations among the E.C. member countries, Working paper No 118., Mannheim, aout 1983.
- LAWSON R.: Social Assistance in the European Community, University of Southampton, oct. 1979.
- SCHULTE B.: Zukunft der Sozialhilfe, in: SCHULTE B. et TRENK-HINTERBERGER P.: Sozialhilfe. Eine Einführung, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1985. pp. 491-503.



GÁCS ENDRE:

## SZOCIÁLIS KIADÁSAINK NEMZETKÖZI ÖSSZEHAJONLÍTÁSBAN\*)

Magyarországon az elmúlt években a társadalmi juttatások a közgazdasági viták előterébe kerültek. A gazdasági fejlődés lelassulása és a reálberek csökkenése mellett a juttatások volumene - ha mérséklődő ütemben is - tovább emelkedett, és a lakosság jövedelmén belül egyre nagyobb hányadot foglalt el. Sokakban vetődött fel a kérdés, nem szaladtunk-e túl messze a juttatási rendszerek fejlesztésében, nem költünk-e lehetőségeinkhez képest aránytalanul sokat szociális célokra, ezáltal vonva el az eszközöket a nagyobb munkateljesítmények ösztönzésétől. Mások viszont, hivatkozva egyes társadalmi rétegek - például az alacsony ellátmányu nyugdíjasok, a sokgyermekes családok, a többszörösen hátrányos helyzetűek - nehéz és sok esetben romló körülményeire, a juttatások további kiterjesztését, az ellátások növelését sürgették.

A vitákban gyakran hangzottak el utalások nemzetközi tendenciákra, más országok gyakorlatára. Jelentek meg monográfiák, amelyek egyes országok szociálpolitikáját igyekeztek bemutatni.<sup>1</sup> Ritkán történt meg azonban juttatásaink színvonalának, növekedésének, belső arányainak objektív összevetése más - szocialista és tőkés - országok hasonló adataival.

A fejlett tőkés államokkal való összehasonlításra jó alkalmat kínál a 24 országot tömörítő Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) nemrég megjelent kiadványa a szociális kiadásokról.<sup>2</sup> A tanulmány 19 tagállamra (Ízland, Luxemburg, Portugália, Spanyolország és Törökország vonatkozásában nem rendelkeztek konzisztens statisztikával) közül részletes adatokat az 1960., 1975. és 1981. évekre és előrebecslése-

---

\*) In: Statisztikai Szemle, 1985. december, 1226-1236. old.



ket az 1990. évre. Bemutatja a szociális kiadások nagyságát, a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított arányát, belső szerkezetét, növekedését és annak tényezőit a vizsgált években. A tanulmány metodikai szempontból is érdekes, ujszerű elemzési módszereket alkalmaz.

A szociális kiadásoknak (second expenditure) az OECD-ben használt fogalma szélesebb körű, mint a nemzetközi szervezetek (például az ILO) által alkalmazott társadalombiztosítási (social security) kategória. Magában foglalja a társadalombiztosítási, az egészségügyi és az oktatási kiadásokat, valamint a helyi állami szervek által nyújtott segélyeket és jóléti szolgáltatásokat. Nem vizsgálja a vállalatok, az egyházak, a jótékonyági egyesületek juttatásait, valamint a magánbiztosítási rendszerek keretében nyújtott nyugdíj, táppénz, egészségügyi stb. szolgáltatásokat, amelyek egyes országokban nagymértékben elterjedtek. Ezeket nem elvi okokból hagyták ki, hanem mert nem rendelkeztek róluk teljes körű információval. Ez a kör (némi-  
leg) eltér a társadalmi juttatások Magyarországon alkalmazott kategóriájától. Egyrészt nemcsak a folyó kiadásokat, hanem a jóléti célú beruházásokat (lakás kivételével) is tartalmazza.<sup>3</sup> Másrészt viszont csak a központi és a helyi költségvetésből, valamint a társadalombiztosítási alapokból finanszírozott közkiadásokat veszi számításba.

Az összehasonlíthatóság érdekében a magyar adatokat korrigálni kellett.<sup>4</sup> Az egyes évek társadalmi juttatásait megnöveltem az egészségügyi, oktatási és szociális beruházásokkal. A halmozódás elkerülése végett viszont levontam a társadalmi juttatások részét képező jóléti állóalapok adott évi értékcsökkenését, valamint a vállalatok és a szövetkezetek által finanszírozott juttatásokat. Ez utóbbiak között jelentősebb tétel a termelőszövetkezetekben fizetett táppénz, a vállalati üdültetéshez, étkeztetéshez való hozzájárulás. Belső átcsoportosításként a bölcsődei kiadásokat az egészségügyből áttettem az oktatásba, mert a tőkés országokban az állami bölcsődék – ha ilyenek egyáltalán vannak – többnyire az oktatásban szerepelnek.



A végrehajtott korrekciók egyenlegükben a kiadások végösszegét nem módosították lényegesen, egyes komponenseit azonban kisebb-nagyobb mértékben eltérítették az eredeti értéktől. Természetesen nincs kizárva, hogy léteznek még a két rendszer között olyan kisebb belső eltérések, amelyeket a közölt rövid módszertan alapján nem lehetett megállapítani. Ezek azonban az összehasonlítást nagyságrendileg nem zavarhatják.

A szociális kiadások ily módon közös nevezőre hozott összege egyik országban sem öleli fel a lakosságnak nyújtott valamennyi szociális kedvezményt. Az állami körre való, már említett korlátozáson kívül a tőkés országokban például szociális kedvezményeket nyújtanak az adórendszeren keresztül (alacsony jövedelműeknek, gyerekes családoknak stb.), amelyek egyes helyeken jelentős nagyságúak, meghaladhatják a családi pótlék formájában nyújtott közvetlen támogatást. Ezek nem a költségvetés kiadási, hanem bevételi oldalát érintik, így elkerülik a számbavételt. Ugyanakkor Magyarországon jelentősek a fogyasztói árkiegészítések. Ezek egy része kifejezetten szociális indítéku (például a gyermekcikkeken, gyógyszereken levő támogatás), de az érvényes módszertan sem nálunk, sem a tőkés országokban nem a szociális juttatások között tartja őket nyilván.

E megszorítások ellenére úgy gondolom, hogy a továbbiakban bemutatott összevetés megközelítőleg jól jellemzi országunk helyét a társadalmi-gazdasági fejlődés e fontos területén.

A szociális ellátás abszolút számokban kifejezett színvonalát - a valutaátszámítás ismert nehézségei miatt - közvetlenül nem szokták összehasonlítani.<sup>5</sup> Ezért az OECD-tanulmány is a szociális ellátás fejlettségét a nemzeti valutákban kifejezett kiadásoknak a GDP-hez viszonyított arányán méri. (Lásd az 1. táblát.)

Mint a táblából látható a fejlett tőkés országok többségében a szociális kiadások magas arányt értek el, átlagosan a GDP-nek mintegy egynegyedét teszik ki. Az arány a két évtized alatt általában megduplázódott. A jóléti kiadások szintjeinek a



A szociális kiadások a GDP százalékában  
(folyó áron)

Ország (az 1981. évi arány sorrendjében)	1960.	1981.
	é v b e n	
Belgium	17,4	37,6 a)
Hollandia	16,2	36,1
Svédország	15,4	33,4
Dánia	.	33,3 b)
Német Szövetségi Köztársaság	20,5	31,5
Franciaország	13,4 c)	29,5
Olaszország	16,8	29,1
Irország	11,7	28,4
Ausztria	17,9	27,7
Norvégia	11,7	27,1
Finnország	15,4	25,9
Egyesült Királyság	13,9	23,7
Kanada	12,1	21,5
Egyesült Államok	10,9	20,8
Svájc d)	8,0	20,0 b)
Uj-Zéland	13,0	19,6
Ausztrália	10,2	18,8
Japán	8,0	17,5
Görögország	8,5	13,4 a)
OECD-országok súlyozatlan átlaga	13,1	25,6
Magyarország	11,3	20,8

a) 1980. évben. - b) 1979. évben. - c) Oktatás nélkül. -  
d) A tanulmány mellékletében közölt részletes adatok alapján. A  
szövegközi táblában - valószínűleg számítási hiba miatt - 7,7  
és 14,9 értékek szerepelnek, amelyek ellentmondanak más sta-  
tisztikai kiadványoknak is.



gazdasági fejlettséggel és a gazdasági növekedéssel való összefüggésével részletesen foglalkozik Szamuely László könyve<sup>6</sup>, ezért itt erre nem térek ki.

Magyarország szintjét nem lehet magasnak tekinteni sem az átlaghoz, sem a hozzánk földrajzilag és fejlettségben közel álló országokhoz képest. Ránk is jellemző volt, hogy huszonegy év alatt az arány közel kétszeresére nőtt.

Viszonylagos helyzetünk jobban elemezhető, ha az arányt nem összességében, hanem főbb kiadási tételenként vizsgáljuk. Az OECD-tanulmány öt csoportra bontva közli az adatokat: oktatás, egészségügy, nyugdíjak, munkanélküli segélyek és egyéb szociális kiadások. Ez utóbbi tartalmazza valamennyi nem kiemelt pénzbeli és természetbeni juttatást, például a táppénzt, az anyasági segélyt, a családi pótlékot, az egyéni segélyezést és a jóléti szolgáltatásokat. (Lásd a 2. táblát.)

Az egyes csoportok GDP-ben való részesedését vizsgálva megállapítható, hogy az OECD-országokban az oktatásra és az egészségügyre fordított kiadások viszonylag kis mértékben szóródnak, tehát ezek színvonala elég szoros korrelációban van az országok fejlettségével. Lényegesen nagyobb eltérés van a nyugdíjak, a munkanélküli segélyek és különösen az egyéb kiadások szintje között.

Magyarország esetében a legszembetűnőbb az egészségügyi ráfordítások alacsony szintje (ha a bölcsődét nem vonjuk le, akkor is csak 3,2 százalék). Első pillantásra ez érthetetlennek tűnik, hiszen nálunk állampolgári jogon jár az állami egészségügyi ellátás, az orvosok számát tekintve az első között vagyunk a világon, és a kórházi ágyak tekintetében sem rosszabb a helyzetünk az átlagosnál. Ha figyelembe vesszük azonban az egészségügy rossz gép- és műszerellátottságát, az alacsony étkezési normákat és főleg az egészségügyi személyzet alacsony fizetését, érthetővé válik utolsó helyezésünk a vizsgált országok között. Az utóbbi tényezőnek nagy szerepe lehet az oktatási kiadások - ha nem is annyira kirívóan - alacsonyabb szintjében,



A szociális kiadások főbb tételei a GDP százalékában, 1981  
(folyó áron)

Ország (az összes kiadás arányának sorrend- jében)	Okta- tás	Egész- ség- ügy	Nyug- díjak	Munka- nélkü- li se- gélyek	Egyéb szoci- ális ki- adás	Össze- sen
Belgium (1980)	8,0	5,1	9,1	2,6	12,8	37,6
Hollandia	7,1	6,7	13,0	1,0	8,3	36,1
Svédország	6,6	8,9	11,8	0,5	5,6	33,4
Dánia (1979)	7,7	5,6	7,8	3,4	8,8	33,3
Német Szövetségi Köztársaság	5,2	6,5	12,5	1,4	5,9	31,5
Franciaország	5,7	6,5	11,9	1,9	3,5	29,5
Olaszország	6,4	6,0	13,2	0,7	2,8	29,1
Irország	7,1	8,4	5,2	2,5	5,2	28,4
Ausztria	3,8	4,7	13,8	0,5	4,9	27,7
Norvégia	6,1	6,4	7,9	0,3	6,4	27,1
Finnország	6,3	5,2	8,8	0,6	5,0	25,9
Egyesült Királyság	5,8	5,4	7,4	1,4	3,7	23,7
Kanada	6,2	5,6	4,6	2,3	2,8	21,5
Egyesült Államok	5,5	4,2	7,4	0,5	3,2	20,8
Svájc	5,5	5,4	8,1	0,1	0,9	20,0
Új-Zéland	4,5	4,8	7,3	0,5	2,5	19,6
Ausztrália	5,8	4,7	5,6	0,8	1,9	18,8
Japán	5,0	4,7	4,8	0,4	2,6	17,5
Görögország	2,4	3,5	5,7	0,3	1,5	13,4
OECD-országok su- lyozatlan átlaga	5,7	5,6	8,6	1,1	4,6	25,6
Magyarország	4,4	3,0	7,8	-	5,6	20,8

és részben megmagyarázza az összes szociális kiadás elmaradását is. Az egészségügy, az oktatás, a kultúra rendkívül munkaigé-



nyes tevékenységek, a bérhányad messze meghaladja az átlagosat. Ezen ágazatokban dolgozók viszonylag alacsony bére Magyarországon ezért leértékeli a ráfordítási szinten mért tevékenységeket más országokhoz képest. Ugyanebbe az irányba hat, hogy a bérek közterhei (társadalombiztosítási járulék) ezen ágazatokban alacsonyabbak, mint az OECD-országokban.

A relatív nyugdíjszínvonalunk közel áll az átlaghoz, ami azonban két ellentétes tényező hatására jöhetett létre. A nyugdíjkorhatár nálunk alacsonyabb (általában öt évvel), mint a legtöbb tőkés országban, emiatt a nyugdíjasok aránya a népességben magasabb. Ezt ellensúlyozzák a viszonylag alacsony összegű átlagos ellátmányok. Az egyéb kiadások szintje inkább magasnak tekinthető. Az egyéb kiadások összetétele a többi országban nem ismeretes. Nálunk ennek a tételnek közel kétharmada a társadalombiztosításon keresztül nyújtott pénzbeli ellátás. Feltehetően egyes tőkés országokban nagyobb súlya van a rászorultsági alapon nyújtott helyi támogatásoknak. Munkanélküli segély nálunk nincs, ami szintén csökkentőleg hat az összes kiadásra. (1983-ban ún. átképzési támogatást vezettek be, az eddig igénybe vett összeg azonban jelentéktelen.)

A 3. táblából kitűnik, hogy a szociális kiadások belső szerkezete hogyan és milyen mértékben változott az elmúlt két évtizedben az OECD-országok átlagában és Magyarországon.

A tőkés országok átlagában a kiadások strukturájában lényeges elmozdulások nem történtek. Az oktatás arányának csökkenése demográfiai okokkal magyarázható: a második világháború után született nagylétszámú korosztályok iskoláztatása viszonylag nagyobb kiadást igényelt; később a születésszám csökkenésével ez az igény mérséklődött. A munkanélküli segély arányának növekedését a gazdasági válság okozta nagyobb munkanélküliség eredményezte.

Ezzel szemben Magyarországon a belső arányok lényegesen módosultak. Míg 1960-ban a négy fő tétel nagyjából egyenlő részt képviselt, 1981-re a nyugdíjak aránya nagymértékben meg-



nőtt, az egészségügyé és az oktatásé pedig csökkent. Más szakokkal, míg 1960-ban valamivel többet fordítottunk egészségügyre, mint nyugdíjakra, 1981-ben a nyugdíjkiadás már több mint két és félszerese az egészségügyi ráfordításoknak.

3. tábla

A szociális kiadások szerkezete

Kiadás	OECD-országok súlyozatlan átlaga		Magyarország	
	1960	1981	1960	1981
Oktatás	27,3	22,7	28,1	21,1
Egészségügy	19,0	22,7	23,8	14,4
Nyugdíjak	32,0	33,8	22,4	37,7
Munkanélküli segélyek	2,6	4,0	—	—
Egyéb szociális kiadás	19,1	16,8	25,7	26,8
Összesen:	100,0	100,0	100,0	100,0

Az 1960 és 1981 közötti időszak fejlődését az OECD-tanulmány két, nem egyenlő szakaszra bontja: az 1960 és 1975 közötti korszakra, amelyet a viszonylag gyors gazdasági és szociális fejlődés jellemezett, és az olajárrobbanást követő 1975 és 1981 közötti, válságokkal terhelt szakaszban egybeveti a szociális kiadások volumenének (reálértékének) növekedésével, amelyet az egyes folyó áras kiadási tételek saját árindexszel való deflálásával kap. (Lásd a 4. táblát.)

Az 1960-as években és a hetvenes évtized első felében a gazdasági növekedés üteme a legtöbb országban gyors volt, ami együtt járt a szociális kiadások még gyorsabb fejlődésével. A hetvenes évek közepétől a GDP növekedési üteme és a szociális kiadások dinamikája – az ismert okok miatt – Görögország kivételével valamennyi országban lelassult. A szociális kiadások rugalmassági együtthatója az első időszakban általában kettő körül volt, de mindenhol meghaladta az egyet. A második idő-



4. tábla

A GDP és a szociális kiadások évi átlagos növekedése  
(összehasonlítói áron)

Ország	GDP		Szociális kiadások		Rugalmassági együttható	
	1960-1975	1975-1981	1960-1975	1975-1981	1960-1975	1975-1981
Ausztrália	5,2	2,4	8,6	2,3	1,7	0,9
Ausztria	4,5	2,9	6,0	4,4	1,3	1,5
Belgium	4,5	2,2	9,1	4,4a)	2,0	2,0
Dánia	3,7	2,2	-	4,0b)	-	1,8
Egyesült Államok	3,4	3,2	7,7	2,8	2,3	0,9
Egyesült Királyság	2,6	1,0	5,0	2,5	1,9	2,5
Finnország	4,5	2,9	7,4	4,5	1,6	1,5
Franciaország	5,0	2,8	7,5c)	5,9	1,5	2,1
Görögország	6,8	3,5	8,1	8,8	1,2	2,5
Hollandia	4,5	2,0	9,3	1,4	2,0	0,7
Irország	4,3	3,5	8,2	6,0	1,9	1,7
Japán	8,6	4,7	9,7	7,3	1,1	1,6
Kanada	5,1	3,3	9,5	2,7	1,9	0,8
Német Szövetségi Köztársaság	3,8	3,0	6,7	1,9	1,8	0,6
Norvégia	4,3	4,1	9,5	5,6	2,2	1,4
Olaszország	4,6	3,2	7,0	3,8	1,5	1,2
Svájc	3,4	1,7	6,9	2,5b)	2,0	1,5
Svédország	4,0	1,0	8,0	4,0	2,0	4,0
Új-Zéland	4,0	0,4	4,4	3,7	1,1	9,3
OECD-országok súlyozatlan átlaga	4,6	2,6	7,6	4,3	1,7	2,1
Magyarország	5,7	3,2	8,1	5,2	1,4	1,6

a) 1980. évben. - b) 1979. évben. - c) Oktatás nélkül.



szakban a rugalmasság hét országban tovább nőtt, a többiben csökkent. Öt országban egy alá süllyedt a mutató, vagyis a szociális kiadások dinamikája már nem érte el a gazdasági fejlődését. Ez utóbbiak között vannak olyan országok, ahol e kiadások aránya nagyon magas szintet ért el (Hollandia, Német Szövetségi Köztársaság), de olyanok is, ahol ez az arány alacsonynak tekinthető (Ausztrália, Egyesült Államok, Kanada).

Magyarország fejlődése mindkét időszakban beleillik az általános képbe, bár a periodizálás számunkra nem a legszerencsésebb (a töréspont nálunk nem 1975, hanem 1978). A szociális kiadások növekedése itt is meghaladta a gazdasági fejlődés dinamikáját, de a rugalmassági együtttható némileg elmaradt az OECD-országok átlagától.

A tanulmány a szociális kiadások növekedését 14 ország esetében az alábbi három tényező hatásának figyelembevételével is kimutatja:

- demográfiai hatás, amely azt mutatja, hogy a kiadások hogyan változtak a lakosság adott juttatásban részesíthető korcsoportjába tartozók számának változásával;

- igénybevétel (kiterjedtség), amely azt mutatja, hogy az adott korcsoportból ténylegesen milyen arányban részesülnek a juttatásban;

- az egy igénybe vevőre jutó átlagos juttatások reálértéke.

Az elemzést négy kiadási főcsoportra (oktatás, egészségügy, nyugdíjak és munkanélküli segélyek) végezték el. Tekintve, hogy a munkanélküli segély magyar szempontból nem érdekes, az összehasonlítást az első három csoportra mutatom be az 5., a 6. és a 7. táblában.

Az oktatási kiadások 1960 és 1975 között a legtöbb országban dinamikusán nőttek. Ebben az időszakban az iskolás koru



5. tábla

Az oktatási kiadások évi átlagos növekedése  
(összehasonlító áron)

Ország	A megfelelő koru		A ténylegesen igénybe vevő		Az egy főre jutó átlagos reálérték		Összesen	
	népességszám							
	változásának hatása a kiadásokra							
	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981
Ausztrália	2,1	0,2b)	-0,5	0,2b)	7,2	0,8	8,9	1,2
Egyesült Államok	1,1	-0,2b)	0,9	-1,3b)	4,0	1,9	6,1	0,4
Egyesült Királyság	0,6	-0,4b)	1,1	-0,5b)	3,2	-1,1	5,0	-2,0
Finnország	-0,6	-1,3b)	1,0	0,8	2,6	2,2	3,0	1,7
Franciaország	1,2	-0,6b)	0,7	-0,1b)	-	1,7	-	1,0
Hollandia	0,7	-0,5b)	1,2	0,3b)	2,3	1,3	4,3	1,1
Irország	1,3a)	1,4	1,0a)	-0,2	5,0	3,3	7,4	4,5
Japán	-0,2	-0,3b)	0,4	2,4b)	5,5	2,0	5,7	4,1
Kanada	1,3	-0,4b)	0,9	1,2b)	6,1	0,2	8,4	1,0
Német Szövetségi Köztársaság	0,6	-0,9b)	1,9	0,0	4,6	2,5	7,2	1,6
Norvégia	0,7	-0,5	0,6	2,3	5,5	1,8	6,9	3,6
Olaszország	0,3	-0,2b)	3,0	1,3b)	1,2	2,8	4,6	3,9
Svédország	0,2	-0,3	1,0	1,7	2,2	0,7	3,4	2,1
Új-Zéland	1,9	-0,8b)	-0,5	0,0	3,8	-0,1	5,2	-0,9
OECD-országok su- lyozatlan átlaga	0,8	-0,3	0,9	0,6	4,1	1,4	5,8	1,7
Magyarország	-0,2	-0,4	0,8	2,6	6,6	1,2	7,2	3,4

a) 1965-1975. években.

b) 1975-1980. években.



korosztályok száma még általában növekedett, és az oktatásban való részvétel is nőtt. 1975 és 1981 között leginkább az oktatás sinylette meg a takarékosági intézkedéseket, két országban a kiadások volumene is csökkent. Az említett tanulmány szerint nem annyira a folyó kiadások, mint inkább az oktatási beruházásokon takarékoskodtak. Ebben az időszakban a 0-24 éves korosztályba tartozók száma már a legtöbb országban fogyott, több helyen az igénybevételi arány is mérséklődött.

A magyar adatok - összehangban az OECD-módszertannal - a 0-24 éves korosztályok létszámának változását tekintik demográfiai hatásnak. Az oktatási kiadások, valamint az igénybevevők száma viszont tartalmazza az esti, a levelező és a tanfolyami oktatást is, ami kismértékben torzítja a tényezők közötti megosztást, de a tendenciákat lényegesen nem befolyásolja.

Magyarországon a demográfiai hatás végig negatív, mert a 0-24 évesek összlétszáma mindkét időszakban csökkent. 1975 és 1981 között a születések számának jelentős növekedése nagymértékben növelte a 0-14 évesek, ezen keresztül a bölcsődések, óvodások és általános iskolások számát, ami az igénybevételi tényezőnél mutatkozik meg. Ezért - bár az oktatási összkiadások növekedése 1975 és 1981 között nem maradt el a nemzetközi átlagtól - az igénybevétel emelkedése miatt az egy tanulóra jutó kiadás csak kismértékben emelkedett.

Az egészségügyi kiadások az OECD-országokban 1960 és 1975 között rendkívül gyorsan nőttek, a bemutatott országok felében az évi átlagos ütem kétszámjegyű volt. 1975 és 1981 között az ütem mérséklődött, de általában nem olyan erőteljesen, mint az oktatás esetében. A növekedés nagy része megjelenik az egy főre jutó kiadásban, mert a másik két tényező a legtöbb helyen nem játszott nagy szerepet. Az első időszakban még néhány országban érződik a jogosultság kiterjesztésének hatása, de a későbbiekben az igénybevétel már általában teljes körűvé vált.



6. tábla

Az egészségügyi kiadások évi átlagos növekedése  
(összehasonlító áron)

Ország	A megfelelő koru		A ténylegesen igénybe vevő		Az egy főre jutó átlagos reálérték		Összesen	
	népességszám							
	változásának hatása a kiadásokra							
	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981
Ausztrália	2,0	1,2	1,8	1,3	5,1	-2,9	9,1	-0,5
Egyesült Államok	1,2	1,0	4,1	0,0	4,7	2,8	10,3	3,8
Egyesült Királyság	0,4	0,0	0,0	0,0	3,0	2,0	3,4	2,0
Finnország	0,4	0,3	0,0	0,0	11,5	3,6	11,9	3,9
Franciaország	1,0	0,4	1,0	0,3	8,7	5,6	10,9	6,3
Hollandia	1,2	0,6	1,3	2,5	8,7	1,2	11,4	4,4
Irország	0,9a)	1,4	7,2a)	2,7	-0,4	2,1	7,7	6,3
Japán	1,2	0,9	0,3	0,0	10,5	5,6	12,2	6,6
Kanada	1,6	1,2	2,6	0,0	8,4	1,8	13,0	3,0
Német Szövetségi Köztársaság	1,0	0,0	0,5	0,0	5,0	2,1	6,6	2,1
Norvégia	0,7	0,4	0,0	0,0	8,2	4,8	9,0	5,2
Olaszország	0,6	0,4	0,9	0,2	5,1	-0,5	6,7	0,1
Svédország	0,6	0,3	0,0	0,0	10,6	3,1	11,3	3,4
Uj-Zéland	1,8	0,3	0,0	0,0	1,7	0,6	3,5	0,9
OECD-országok su- lyozatlan átlaga	1,0	0,6	1,4	0,5	6,5	2,3	9,1	3,4
Magyarország	0,4	0,3	1,1	0,0	3,4	4,9	4,9	5,2

a) 1961-1975. években.



Magyarországon a hatvanas években a mezőgazdaság kollektivizálásával a társadalombiztosítást kiterjesztették a termelőszövetkezeti parasztságra is, majd 1975-től az egészségügyi ellátás állampolgári joggá vált. 1960 és 1975 között 2 millió fővel nőtt az egészségügyi ellátásba bevontak száma. Ettől kezdve már csak a népesség számával változik az ellátottak köre. A kiadások dinamikája szembetűnően eltér a többi országtól. Az első időszakban nálunk lényegesen alacsonyabb volt, mint a fejlett országok többségében. A második időszakban azonban az ütem nem csökkent tovább, sőt kismértékben még emelkedett is. A fokozódó gazdasági nehézségek ellenére az egészségügyi ellátásban igyekeztek elkerülni a visszafogást, hogy elmaradásunk ne növekedjék.

Eltérően az oktatási és egészségügyi kiadásoktól a tőkés országokban a nyugdíjnövekedésben jelentős szerepet játszott a demográfiai tényező és az igénybevételi arány növekedése. Valamennyi fejlett országban megfigyelhető a népesség előregedése, a nyugdíjkorhatáron felüliek számának emelkedése. A nyugdíj jogosultságot egyre szélesebb rétegekre terjesztették ki. A nyugdíjak volumene gyors ütemben növekedett, és ez a kiadási tétel szenvedte meg legkevésbé az 1975 és 1981 közötti időszak szűk esztendeit.

Magyarország esetében a nyugdíjkorhatáron (férfiaknál 60, nőknél 55 év) felüliek számának változását tekintettem demográfiai tényezőnek, a nyugdíjas létszám ezen felüli növekedését pedig az igénybevételi arány változásának. Ez az elhatárolás itt sem teljesen pontos, mert a nyugdíjaslétszámban és a kiadásokban szerepelnek a korhatáron alul - rokkantság, korengedmény vagy korkedvezmény miatt - nyugdíjazottak is.

A nyugdíjaskorúak száma az első időszakban, az átlagos élettartam növekedésével nálunk is gyorsan emelkedett. A második időszakban - ellentétben a többi országgal - ez a tényező már csak jelentéktelen szerepet játszott. A korhatáron túliak száma hat év alatt nem egészen 60 000 fővel nőtt. Ez a növeke-



7. tábla

A nyugdíjkiadások évi átlagos növekedése  
(összehasonlító áron)

Ország	A megfelelő koru		A ténylegesen igénybe vevő		Az egy főre jutó átlagos reálérték		Összesen	
	népességszám							
	változásának hatása a kiadásokra							
	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981	1960- 1975	1975- 1981
Ausztrália	2,2	3,1a)	2,6	-0,3a)	3,5	1,2	8,5	4,0
Egyesült Államok	2,1	2,5	2,9	0,7	2,0	1,1	7,2	4,4
Egyesült Királyság	1,6	1,0	0,9	0,8	3,3	2,6	5,9	4,5
Finnország	2,8	2,5	-0,04	-0,5	8,0	3,4	11,1	5,5
Franciaország	1,9	0,8a)	1,9	3,0a)	3,7	4,7	7,7	8,7
Hollandia	2,7	2,0a)	-0,2	0,4a)	7,6	2,7	10,3	5,2
Irország	0,7b)	1,1	1,5b)	0,7	5,9	4,7	8,2	6,6
Japán	3,4	3,7	4,2	4,2	4,6	5,2	12,7	13,7
Kanada	2,4	3,3	2,8	0,4	2,9	3,0	8,3	6,8
Német Szövetségi Köztársaság	3,1	0,9	-0,3	1,4	3,4	-0,2	6,3	2,1
Norvégia	2,1	1,9	2,8	0,4	6,8	2,2	12,1	4,6
Olaszország	2,6	2,5a)	0,3	-2,9a)	6,5	8,2	9,6	7,7
Svédország	2,3c)	1,7	0,2c)	2,7	6,0	2,3	8,7	6,9
Uj-Zéland	1,9	2,5	0,7	3,6	2,5	1,4	5,2	7,7
OECD-országok su- lyozatlan átlaga	2,3	2,1	1,4	1,1	4,8	3,0	8,7	6,3
Magyarország	1,7	0,4	4,1	2,5	5,2	5,0	11,4	8,1

a) 1975-1980. években.

b) 1961-1975. években.

c) 1963-1975. években.



mény is a női létszámban következett be, a hatvan éven felüli férfiak száma csökkent.

Az igénybevételi arány növekedésének kiugró szerepe volt az első időszakban, amiben közrejátszott a társadalombiztosítás, és ezen belül a nyugdíjjogosultság jelentős kiterjesztése. A második időszakban ez a tényező már kisebb, de még mindig jelentős volt. (Erre az időszakra esik a termelőszövetkezeti dolgozók nyugdíjkorhatárának öt évvel való leszállítása.)

Az egy nyugdíjasra jutó átlagos ellátmány "reálértéke" nálunk mindkét időszakban évi 5 százalékkal nőtt, ami nemzetközileg jónak mondható. Ez a kép azonban csalóka, mert a növekedés jelentős része az ismert strukturahatásra következett be: a meghaltak között viszonylag nagy számmal voltak alacsony nyugdíjjal rendelkezők, míg az újonnan nyugdíjazottak magasabb ellátmánnyal léptek be. Az egyedi nyugdíjak vásárlóértéke kevésbé nőtt, nagy létszamu rétegeknél csökkent. Sajnos az OECD-tanulmány alapján nem lehet megítélni, hogy más országokban milyen hatása volt a nyugdíjas állomány cserélődésének.

A három tényező együttes hatására Magyarországon a nyugdíjkiadások mindkét időszakban az OECD-országok átlagánál gyorsabban nőttek.

A multa vonatkozó elemzés mellett a tanulmány prognózisokat készített a szociális kiadások 1981 és 1990 közötti fejlődésére is. A prognózisok három különböző hipotézisre épültek:

- az egy igénybe vevőre jutó átlagos juttatások reálértéke ugyanolyan ütemben fog nőni, mint 1975 és 1981 között;
- a szociális kiadások GDP-ben való aránya az 1981. évi szinten marad;
- az átlagjuttatások egyáltalán nem nőnek.



8. tábla

A szociális kiadások évi átlagos növekedése 1981 és 1990 között  
(összehasonlító áron)

Megnevezés	A megfelelő koru	A tény- legesen igénybe vevő	Az egy főre jutó átlagos reál- érték	Össze- sen
	népességszám			
	változásának hatása			
A hét OECD-tagország átlaga, pesszimista változat				
Oktatás	-0,8	0,0	0,7	-0,1
Egészségügy	0,3	0,0	0,7	1,0
Nyugdíjak	1,4	0,0	0,7	2,1
Munkanélküli segélyek	3,9	0,0	0,7	4,6
Együtt	0,7	0,0	0,7	1,4
A hét OECD-tagország átlaga, optimista változat				
Oktatás	-0,8	0,0	1,9	1,1
Egészségügy	0,3	0,0	1,9	2,2
Nyugdíjak	1,4	0,0	1,9	3,3
Munkanélküli segélyek a)	-0,4	0,0	1,9	1,9
Együtt	0,5	0,0	1,9	2,4
Magyarország, a hetedik ötéves tervjavaslat szerint				
Oktatás	-0,5	-0,2	2,4	1,7
Egészségügy	-0,2	0,0	2,4	2,2
Nyugdíjak	0,4	0,7	1,6	2,7
Egyéb kiadások	.	.	.	1,7
Összesen:	.	.	.	2,2

a) A sor valamelyik adata hibás, mert a tényezők szorzata nem adja ki a végeredményt.



Legvalószínűbbnek a középső hipotézist tartják. Ez feltételezi, hogy a szociális juttatások folyó áron ugyanolyan ütemben nőnek, mint a GDP. Az aránytartáshoz szükség lesz bizonyos korlátozásokra, és a jogosultság további kiterjesztésére nem lesz lehetőség. E hipotézis alapján egy pesszimistább és egy optimistább változatot dolgoztak ki a GDP növekedésének függvényében.

A szociális kiadásokra vonatkozó számításokat csak a hét legnagyobb OECD-tagállamra (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Japán, Kanada, Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország) végezték el a főbb kiadási tételek és a növekedés tényezői szerint. (Lásd a 8. táblát.)

A pesszimista változat esetén a GDP évi átlagos növekedése 2,1 százalék, a szociális kiadások - saját árindexszel deflált - volumene 1,4 százalékkal nő. Az optimista változat esetén a GDP évi átlagos növekedése 3,1 százalék, a szociális kiadásoké pedig 2,4 százalék. (1981 és 1984 között az OECD-országokban a GDP tényleges évi átlagos növekedése 2,2 százalék volt, tehát az első három év fejlődése a pesszimistább változathoz áll közel.) Az igénybevételi arány egyik esetben sem nő. A demográfiai tényezők hatása egyenlő a két változatban, kivéve a munkanélküli segélyeket, mert feltételezik, hogy dinamikusabb fejlődés esetén csökken a munkanélküliek száma.

A Magyarországra vonatkozó adatokat a hetedik öt éves népgazdasági tervjavaslat alapján számítottam ki, amely kismértékben még módosulhat a terv jóváhagyásáig. E változat az automatikus növekedésen felül előirányozza az idén bevezetett gyermekgondozási díj kiterjesztését és pénzbeni társadalmi juttatások reálértékének mainál szélesebb körben történő megőrzését. A kiadások 2,2 százalékos évi átlagos növekedése némileg elmarad a GDP dinamikájától (2,4 %), vagyis a rugalmassági együttható nálunk is egy alá süllyed. A folyó áras arány ennek ellenére kismértékben tovább nő (az 1981. évi 20,8 százalékról 22,1 százalékra), mert nálunk is gyorsabb ebben a körben az árnöveke-



dés. A kiadások növekedési üteme közel áll a vizsgált hét OECD-ország optimista változatához.

Összefoglalva az elmondottakat - és figyelembe véve az összehasonlítás nehézségeiről a bevezetőben leírtakat - megállapíthatjuk, hogy az elemzésbe bevont fejlett tőkés országok rangsorában a szociális kiadások relatív szintjét tekintve Magyarország - fejlettségi szintünknek megfelelően - az alsó harmadban, az európai országok között az utolsó három között foglal helyet. Ha Spanyolország és Portugália is szerepelne az elemzésben, helyezésünk valószínűleg kedvezőbb lenne. Kirívóan alacsony az egészségügyre fordított kiadásaink szintje és részesedése. A szociális kiadások reálnövekedése a gazdasági fejlődéssel együtt a hatvanas és a hetvenes években kismértékben meghaladta a fejlett világ átlagát, különösen gyors volt a nyugdíjkiadások dinamikája. A kiadások növekedési üteme a nyolcvanas években várhatóan közel áll a kedvezőbb OECD-prognózisokhoz. A növekedés tényezői az egyes időszakokban hasonlóak az országok többségéhez.

#### JEGYZETEK

- 1 Lásd például a Szociálpolitikai Értesítő (Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézet) 1983. évi 1. számát, amelyet teljes egészében e témának szenteltek.
- 2 Lásd: Social expenditure 1960-1990. Problems of growth and control. OECD. 1985. Paris. A kiadványról rövid ismertető jelent meg a Heti Világgazdaság 1985. április 13-i számában "Kinek a bőrére?" címmel.
- 3 A népgazdasági tervezésben az utóbbi időben nálunk is meghonosodott egy mutató, amely a lakosságnak a GDP belföldi felhasználásban való összes részesedését jellemzi, vagyis a folyó fogyasztáson kívül a lakossági infrastrukturális beruházásokat is tartalmazza.



- 4 A magyar adatokat az alábbi központi statisztikai hivatali kiadványok alapján számítottam ki: Statisztikai évkönyv, 1960, 1975, 1981; A lakosság jövedelme és fogyasztása, 1960-1983; Nép gazdasági mérlegek, 1960-1970, 1975-1982, 1983; Ágazati kapcsolatok mérlege, 1976, 1981; Demográfiai évkönyv, 1960, 1975, 1981; Beruházási statisztikai évkönyv, 1981; Beruházási adattár, 1950-1977. Felhasználtam továbbá a Központi Statisztikai Hivatal Közgazdasági főosztályán, valamint az Országos Tervhivatalban a szociális kiadásokkal kapcsolatban készült számításokat.
- 5 Az ENSZ égisze alatt folyó nemzetközi összehasonlításból (International Comparison Project - ICP) ugyan adódik egy globális vásárlóerő-paritás az egyes valuták között, de a szociális kiadások rendkívül heterogén összetétele miatt ezt nem lenne célszerű alkalmazni.
- 6 Szamuely László: A jóléti állam ma. Magvető Kiadó. Bp.1985. 123 old.



E.M. MURPHY:  
(Kanada)

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS FINANSZIROZÁSÁNAK MÓDSZEREI:  
BEVEZETŐ ELEMZÉS\*)

I. BEVEZETÉS

(...) Az utóbbi években sok konferencia és írás foglalkozott a társadalombiztosítás finanszírozási technikáinak kérdéseivel<sup>1,2</sup>. A különféle megfontolások során körvonalazódott egy általános probléma: a társadalombiztosítási programok pénzügyi ellátásának módszerei feltűnően inkonzisztensekké váltak néhány esetben azokkal a szerepekkel, melyeket ezeknek a programoknak szántak. Az a tény, hogy a jelenlegi konferenciának<sup>3</sup> a finanszírozás lett a választott témája, újfent azt demonstrálja, hogy eme alapvető problémát körülölelő kérdések egyelőre messze vannak a megoldástól és hogy a finanszírozás kérdése továbbra is fontos gyakorlati gondokat okoz.

Ez persze nem meglepő. Aki közülünk közügyek és közérdekű programok tanulmányozásának, elemzésének és értékelésének szentelt már valamelyes erőfeszítést, elég gyorsan felfedezett ezekben egy vissza-visszatérő dolgot: a politikai beavatkozás mindinkább összetettnek fog tűnni annak függvényében, hogy mennyi energiát fordítunk a tanulmányozására. Ami először úgy tűnik például, mint egyszerű javaslat a jövedelmi redisztribúcióra, sorra a munkaerő-politika, regionális politika, településpolitika, a források hasznosításának politikája vagy a fejlesztési politika tulajdonságait veszi fel, ahogy különböző nézőpontokból vizsgálni kezdjük.

---

\*) Részlet az ISSA 1979. évi ottawai tudományos konferenciáján tartott előadásból. In: Methods of Financing Social Security. ISSA, 1979.



Ugyanez a helyzet a társadalombiztosítás finanszírozásával is. Ami kezdetben egy egyszerű kollektív biztosítási formának látszik, amelyet a kockázatmegosztás alapvető elvei vezérelnek, az évek során országos monetáris- és adópolitikává, kompenzációs politikává stb. válhat, amint ilyen szempontok szerint közelítünk a kérdéshez. A felmerülő kérdések komplexitása azután elbátortalaníthatja a hozzá nem értőket attól, hogy akárcsak kísérletet is tegyenek a kérdések kibogozására. A kutató és elemző emberek közössége azonban felelős azért, hogy az ilyen kérdésekben a megfelelő megoldások lehetőségére rávilágítson.

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy keretbe helyezze a finanszírozás egyes kérdéseit, amelyeket a konferenciára készült egyéb tanulmányok fejtenek ki részletesebben. Ahhoz, hogy világosabban lássunk, a társadalombiztosítás finanszírozásának problémáját általánosságban kell körvonalazni. Ez azután meghatározza a követendő kutatási stratégiát is. Az alábbi áttekintés a programok céljai és a finanszírozási módszerek közötti kapcsolat elemzésén alapul. Így szükségszerűen elvezet azon fő tényezők azonosításához is, amelyek kutatása elengedhetetlen ahhoz, hogy a politikusok meg tudják határozni a jövőendő azon irányvonalait, amelyek mentén a társadalombiztosítás intézményei fejlődhetnek.

Azzal fogom kezdeni, hogy rámutatok arra, ami nagyon is nyilvánvaló: egy társadalombiztosítási forma megtervezése – még kezdeteinél is – a közösségben felmerülő különféle gondok keverékére adott válasz. Ha csak egyetlen célt tűzne ki maga elé valamely társadalombiztosítási forma – mint később majd látjuk, kutatási feladatunk valamivel egyszerűbb lenne. Általában azonban nem egyetlen, hanem több nagy cél motiválja a programokat, és igen sok kisebb erejű kényszerítő körülmény is hat rájuk. Ez a komplexitás nehezen kerülhető el a döntéshozatalhoz vezető politikai folyamatok természetének ismeretében. (...)

Nem elég azonban egyetlen, determinációs kapcsolatot feltételező modellt felállítani, amely tehát a politikai célok



és kényszerek keverékéből eredeztetni a programok tervét. Egy sor, az ügyet bonyolító tényező hajtja a kutatót afelé, hogy terjessze ki ezt a modellt. A társadalombiztosítási programok - már csupán nagyságuknál és terjedelmükénél fogva - hajlamosak másodlagos hatásokat okozni, amelyek azután időről időre ugyanakkora figyelmet igényelhetnek a politikai vitákban, mint maguk az elsődleges célok és ezek teljesítése. (...) A finanszírozás módszereinek makro- és mikroökonomiai hatásai természetesen a legfontosabbak közé tartoznak a programok figyelmet igénylő másodlagos hatásai között.

Az elsődleges (vagy szándékolt) hatások és a másodlagos (vagy nem szándékolt) hatások együttesét úgy tekinthetjük, mint a társadalombiztosítási programok egyénekre és családokra gyakorolt hatásainak outputját.

Az outputokat a társadalom egyes tagjainak vagy közösségeinek viselkedésváltozásán mérhetjük. Az ilyen változások nyomást gyakorolnak a kulturális és politikai szinteken, hogy a programok előfeltevéseit és módszereit felülvizsgálják. A társadalombiztosítási kérdések tanulmányozásának ezt a részét úgy értelmezhetjük, mint a rendszer visszacsatolós elemzését.

Ha most már egymás mellé tesszük a vázolt négyféle fogalmat, a társadalombiztosítási rendszer és folyamat dinamikus sémáját alakíthatjuk ki. Elsőként adott a társadalmi célok rendszere, amely a specifikus programot vagy programok keverékét hívja életre; a második elem a programok keveréke, amely az egymással interakcióba lépő outputok bonyolult halmazát eredményezi; a harmadik összetevő ezen outputok vektora, amely viselkedésbeli és társadalmi változásokat generál; és a negyedik elem azon értékek és elvárások keveréke, amelyek az eredeti célkitűzés számára visszacsatolást jelentenek és a rendszer előfeltevéseinek és strukturájának időről időre történő felülvizsgálatához vezetnek.

A fenti sémából azonnal két megfigyelés adódik. Egyfelől nincs egyetlen optimális módszer a társadalombiztosítási prog-



ramok finanszírozására, minthogy ennek jellege mindig a kulturális kontextus és azon társadalmi célok függvénye, amelyekből maga a program kinőtt. Másfelől pedig egyetlen problémának sincs örökre érvényes megoldása, hiszen egy adott program már megváltoztatja a társadalmi feltételeket, amelyek azután a mechanizmusokhoz való új alkalmazkodást tesznek szükségessé. Ezen kívül természetesen a programnak a változásokat előidéző társadalmi erőviszonyok függvényében kialakuló változó körülményekhez is alkalmazkodniok kell, amely erőviszonyok külsődlegesek a tanulmányozott társadalombiztosítási rendszer szempontjából. Elemző tevékenységünknek arra kell irányulnia, hogy azokat a mechanizmusokat értsük meg jobban, amelyek ezeket a változó viszonyokat vezéreltik.

A fogalmak négy osztályának, illetve a négy fő determináló viszonynak mindegyike további alapos elméleti és empirikus elemzés tárgya lehet. E tanulmány a négy fő osztályhoz kapcsolódó tényezők tipológiájának felépítésére szorítkozik, illetve a további elemzést igénylő legszembetűnőbb viszonyok posztulálására.

## II. A PROGRAMOK CÉLJAI ÉS A FINANSZÍROZÁS MÓDSZEREI KÖZÖTTI KAPCSOLAT

### A. A társadalombiztosítási programok céljai

A társadalombiztosítási programok a legkülönbözőbb társadalmi problémákra adott válaszként alakultak ki. Bár az igaz, hogy minden egyes programban vannak olyan elemek, amelyeknek több szerepük is van, mégis érdemes négyféle elkülönülő szerepet vizsgálni.

Az első a társadalombiztosítási programok azon hagyományos szerepe, hogy olyan kockázatok esetére nyújtanak biztosítást, mint a betegség, rokkantság, öregség, munkanélküliség. Történelmileg ez a szerep gyakran inkább a "szociális biztosítás" mint a "magánbiztosítás" elvein alapult. Minthogy ugyanis



a programok kötelezőek voltak, szervesen bekapcsolhatták a kívánt viszont-támogatásokat (és így természetesen azonnal fedték, hogy a programok többségének a kockázatkezelésen kívül más társadalmi céljai is vannak). A biztosítási szerep azonban minden esetben megköveteli, hogy a program szerkezetébe láthatóan épüljön be – legalábbis az összesség szintjén – a várható ellátás és a fizetett járulék közötti kapcsolat.<sup>4</sup> Így adva van egy igen szigorú kritérium, amelyet a finanszírozási módszer megválasztásánál alkalmazni kell.

A második szerep a kötelező megtakarításokkal kapcsolatos. Ez olyan programoknál releváns, amelyek az idősebbekre összpontosítanak. Ez a szerep úgy vált egyre elfogadottabbá, ahogyan megváltozott a nyugdíjbavonulás természete, legalábbis az iparosodott országokban. A nyugdíjbavonulást már nem tekintik az "öregség" okozta munkaképtelenségnek, hanem inkább az élet új, pozitív szakaszához vezető kapunak, amikor az ember sok fontos dologhoz hozzáfoghat. Valóban, az látszik az általánosan elfogadott nézetnek, hogy a nyugdíjrendszer és a többi, hosszú időn át folyósítható járandóság az első két elvet kombinálja. A megtakarítási szerep azt sugallja, hogy mindenki saját maga fizet a később élvezett ellátásért.

A társadalombiztosítási program harmadik lehetséges szerepe a jövedelem újraelosztása a nagyobb egyenlőség érdekében. A programba beépítendő átcsoportosítások (transzferek) – amelyeknek a fenti szerepet szánják – nem azonosak a szociális alapú biztosítás elvébe épített viszont-támogatásokkal (amelyek vagy kapcsolódnak közvetlenül, vagy sem a járulékfizetők jövedelméhez). Inkább arról van szó, hogy a transzferek valamilyen – az általánosan elfogadott életszínvonalától függő – minimumszintet biztosítanak. A finanszírozás módja ebben a harmadik esetben azt kellene hogy biztosítsa, hogy az alacsony jövedelmű járulékfizetők ellátásait a magasabb jövedelműek szubvencionálják.

A negyedik, egyben utolsó szerepet leginkább úgy nevezhetnénk, mint kompenzációs szerepet. A társadalombiztosításról



szóló vitákban ritkán merül fel, mégis széles körben lenne lét-jogosultsága. A legtöbb program szándéka szerint kompenzációt is nyújt azoknak, akik valamilyen kárt szenvednek egy másik program, politikai tevékenység, esetleg egyéb társadalmi vagy gazdasági aktivitás kapcsán (akár úgy, hogy hiányzik egy adott cselekvés vagy program). Ideális esetben ebben a negyedik megközelítésben azoknak, akik nyerne az azon kockázaton, amely ellen a másik csoportot védeni szükséges, kompenzálniuk kellene a veszteséket (ha egyáltalán azonosíthatók). A finanszírozás mód-szerének kiválasztásánál alkalmazott kritériumok ezuttal is elég pontosan rögzíthetők, ha ismertek a program részletes céljai.

Ez tehát a társadalombiztosítás szerepeinek négy nagy csoportja, amelyeket a programok társadalmi céljairól alkotott különböző nézetek alapján határoztunk meg. A jelenlegi programok gondos elemzése valószínűleg egyszerre több szerep jelenlétét is kimutatná. Más, gondolatmenetünk szempontjából mellékes egyéb vezérlőelvek mellett most már e szerepek és a finanszírozási módok kiválasztása közötti kapcsolatot vesszük szemügyre.

## B. A programok szerepe és a finanszírozás

### (i) Biztosítás és megtakarítás

A biztosítási programokat sokféle módon lehet finanszírozni. A messze legelterjedtebb módszer azonban a fizetési jegyzék alapján fizetett adó (az ún. payroll tax), amit a biztosításba bevont keresetek meghatározott százalékában állapítanak meg. Ez, vagy hasonló nagyságrendű járulékot eredményező más módszer akkor alkalmazandó, ha a biztosított keresetekkel arányos ellátást kívánnak nyújtani.

E technika egy variánsa a külön megállapított díj fizetése. A biztosítási díj akár egységes összegű is lehet a biztosított személyek, vagy családjai után, a személy vagy család jövedelmétől függetlenül. Ezt a módszert például a betegbiztosításnál alkalmazzák, ahol a juttatások és a biztosított jöve-



delme között nincs kapcsolat. Amennyiben a magánbiztosítás elveit alkalmazzák, akkor a díjat az ellátás különböző szintjeihez kapcsolják.<sup>5</sup>

Egy harmadik lehetséges jövedelemforrás a térítési díj fizettetése, amit azonban szokásosan nem tekintenek elfogadhatónak a társadalombiztosítási programoknál. Csak olyan biztosított szolgáltatásoknál alkalmazzák, mint pl. a kórházi ápolás, amelyeknél valamilyen módon indokolható az "elrettentő díj". A térítési díj összefér azzal az elvvel, hogy az fizessen, aki a hasznot élvezi, de a közös kockázatviselés elvével nem, mert ezeket a díjakat az alacsony keresetűek csak nehezen tudják megfizetni. A térítési díjat tehát szelektív módon és rendkívül körültekintően kell megállapítani, nehogy keresztezze a program céljait.

Speciális programok finanszírozásához további jövedelemforrás bizonyos magatartások vagy társadalmi kiadások külön adóztatása, mint pl. a dohány- vagy alkoholadó. Ha feltételezzük, hogy a megadóztatott magatartás növeli azon biztosítási kockázat bekövetkeztének lehetőségét, amely ellen védelmet nyújtana, akkor elvileg ez a módszer a térítési díj egy nemének is tekinthető; például a dohányosokkal meg lehet fizettetni a tüdőrák gyógykezelési költségeinek egy részét. Csakugy, mint a térítési díj, a finanszírozásnak ez a módja is csökkenti a költségeket. Ezt a kérdést a korábbi (1978. évi, Jeruzsálemben tartott) konferencián is megvitatták, és jöllehet úgy tűnt, hogy bizonyos társadalmi kiadásokat adóztatni kellene, a különadót mégsem tekintették a finanszírozási rendszer kellően szilárd és biztos fedezetének. Ráadásul a kockázat, a társadalmi költségek és a magatartások között soha nincs tökéletes kapcsolat. E kapcsolat hiányában az illető magatartás megadóztatása egyeseket méltánytalanul sújtana, míg azok, akiknek a magatartásával járó következmények nem olyan jól ismertek, jól járnak (tudniillik, nem csak dohányos kaphat tüdőrákot és nemcsak alkoholistát érhet baleset).



A bevételi forrás, illetve a biztosítási és megtakarítási célok közötti összefüggésben mindig felmerül az a követelmény, hogy az ellátások és a befizetett járulékok között legyen valamilyen látható összefüggés.<sup>6</sup> A megtakarító mechanizmusként kidolgozott programok addig a végletig mennek el, hogy az ellátás legyen pontosan egyenlő a befizetett járulékkal (plusz a befektetés hasznával)<sup>7</sup>.

(ii) Jövedelem-átcsoportosító (transzfer) programok

A jövedelmek egyenlőbb elosztását célzó programokat többféle módon lehet finanszírozni, pl. személyi jövedelemadóval, vagyonadóval (ilyen bizonyos esetekben az ingatlanok után fizetendő adó), luxusadóval, importadóval (amit többnyire a gazdagok fizetnek), stb. Jelenleg ezek közül a költségvetés általános bevételeiből (jövedelemadóból) történő finanszírozási módszerre irányul a legélénkebb figyelem. Ha ugyanis a kormány a szociális kiadások terhét a társadalmilag legelfogadhatóbb módon akarja elosztani, akkor a jövedelem-átcsoportosításokat eszerint kell finanszíroznia, és így jutunk el az adóbevételekhez. Mivel azonban e központi bevételi források olyan más forrásokkal is kombinálhatók, mint a luxuscikkek különadója, gondos elemzésnek kell megállapítania, mennyire valószínű meg az ilyen külön adóztatás azokban az országokban, ahol a jövedelem újraelosztásának célja népszerűbb, és nagyobb támogatást élvez, mint a szociális kiadások többi célja. Előfordulhat például, hogy bizonyos országokban szívesebben fogadják az idősök vagy hátrányos helyzetűek támogatása céljából bevezetett luxusadót, mint az ugyanakkora mértékű általános adóemelést.

A finanszírozás és a programok fenti, kiegyenlítő szerepe közötti összefüggés azon a nézeten alapszik, hogy a nagyon szegények ellátásáért azok fizessenek, akik ezt könnyebben megtehetik. E meggondolás alapján további bevételi forrásként ki-nálkozik a lottózás. A lottót vagy hasonló szerencsejátékokat úgy is fel lehet fogni, mint önkéntes adófizetést, amikor ki-ki saját maga dönti el, mennyit tud fizetni. Népszerűsége miatt sokan jobb bevételi forrásnak tartják, mint az általános adóz-



tatást. A lottózást azonban úgy is fel lehet fogni, mint olyan regresszív adót, amely a kilátástalan helyzetben lévőek reményeiből és elkeseredettségéből huz hasznot. Egy ilyen önkéntes adó tényleges társadalmi eloszlása empirikus kérdés, amit egy-egy adott kulturális összefüggésrendszerben önállóan kell megvizsgálni.

### (iii) Kompenzációs programok

Utolsóként derítsük fel, milyen összefüggésben vannak egymással az egyes emberek számára kompenzációt jelentő célok és az ezzel kapcsolatban kirótt "birságok". Például minden általam ismert munkás kompenzációs programban a munkáltató fizeti az összes juttatást, vagy tapasztalati alapon felállított díj-szabás szerint, vagy úgy, hogy magánbiztosítást vásárol. A programok ilyen szerepét kiterjedtebben kellene alkalmazni. Kárpótlási program biztosítható például munkaképtelenné vált háborus veteránoknak, akik az egész társadalom érdekében szenvedtek, azon személyek esetében, akik a kormányzat monetáris, adóügyi vagy díjfizettetési programjai következtében váltak munkanélkülivé; vagy olyan nyugdíjasoknak, akik tehetetlenül nézik, hogyan lesz semmivé nyugdíjuk vásárlóereje az infláció miatt és mások hasznára. Előfordul, hogy a nyerteseket azonosítani kell, de olyan helyzet is előfordulhat, amikor nem a hibát kell keresni, hanem, ha úgy vélik, hogy bizonyos egyének rovására a társadalom egésze előnyt élvez, akkor az általános állami adó-bevételekből kell a programot fenntartani.

### C. A kutatás égető kérdései

A bevezetésben már említettük, hogy általános vélemény szerint a finanszírozással kapcsolatos jelenlegi nehézségek a programok szerepei és a finanszírozási mód között kialakult ellentmondásra hívják fel a figyelmet.

A létező programok futólagos áttekintéséből is kiderül például, milyen nagyobb jövedelmi transzfer programokat finanszíroznak a fizetés adóztatásából; hogy vannak olyan állítóla-



gos megtakarítási programok, amelyek azonban hiányos pénzügyi alappal rendelkeznek, így velejárójuk az, hogy az alacsony keresetű dolgozók pénzét átruházzák az előző generáció valaha magas keresetű tagjaira; hogy léteznek rosszul megtervezett társadalombiztosítási programok, ahol a viszont-támogatások nem szándékolt irányba mozognak. A mai helyzetet nagyrészt éppen a társadalombiztosítás sikerei hozták létre, az ti., hogy olyan hatékony védelmet tud nyújtani. Ennek következtében számos új kockázat ellen nyújt egyre szélesebb körben biztosítékot és a már biztosítottak is nagyobb védelmet élveznek.<sup>8</sup> Így számos, biztosításként induló programba transzfer-elemek kapcsolódtak be anélkül, hogy a finanszírozási technikák ehhez alkalmazkodtak volna. Ennek következtében bomlott fel a finanszírozási rendszer és a program szerepe közti összhang.

Egy másik tényező, amely a finanszírozási nehézségekre irányította a figyelmet, a "felosztó-kiróvó" elv szerint finanszírozott nyugdíjrendszerek problémája volt. A népesség, a munkaerő is a gazdaság növekedési ütemének általános, ha nem is mindenütt jelentkező lassulása, valamint az ellátások folyamatos növekedése következtében egyes országokban a nyugdíjakat olyan kereseti adóból (payroll tax) fizetik, amelynek a fedezett keresetekhez viszonyított aránya szükségképpen gyorsan nőtt.

Meglepő lenne, ha a nagy programok szerepeiben bekövetkezett eltolódások, valamint egyes nagy programok pénzügyi nehézségei nem gyakorolnának számos országban olyan nyomást, amely a jelenlegi társadalombiztosítás előfeltevéseinek felülvizsgálatához vezet.

/Ez a nyomás létezik - és a kutatásoknak ennek nyomán mind a változó feltételekre, mind a változó igényekre figyelmet kell fordítaniuk./

#### JEGYZETEK

- 1 ISSA, Social Security and Taxation, Studies and Research No 13, Geneva, 1979.



- 2 Ld.például, Munnell, Alicia: The Future of Social Security. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1977. a Brookings Intézetben tartott konferencia eredményeiről.
- 3 Az ISSA Kutatási Konferenciája, Ottawa, 1979. május 28-30.
- 4 Természetesen ez a kapcsolat elvont megfontolásokon is alapulhat (mint a társadalombiztosítás), s nem csak az egyes emberek individuális kockázati tényezőinek közvetlen meghatározásán (mint a magánbiztosítás). Az utóbbi eljárás a piaci jellegű biztosításnál fontos.
- 5 Az alacsony keresetűek biztosítási díját többnyire elengedik, ez azonban a jövedelem-átcsoportosítási szerephez tartozik.
- 6 Tulajdonképpen a pénzügyi szakirodalomban található haszonfelfogás egy alkalmazása (lásd pl. Musgrave, R.A.: Theory of Public Finance, McGraw Hill Co., Toronto, 1959.)
- 7 A befektetés jövedelmével e helyt nem foglalkozunk. Mégis, ha van befolyása az egyéni befizetésekre, ez a befizetésekkel egyenesen arányos. Így a fenntartás terhének elosztását nem változtatja meg, és ezért bármelyik programmal összeegyeztethető.
- 8 A fejlett ipari országokban egy újabb felmérés szerint a társadalombiztosítási járulékok is és a személyi jövedelemadók is nőttek mind az összes állami jövedelemhez, mind a nemzeti össztermékhez képest. A növekedést a szociális programok kiterjesztésének tulajdonítjuk. Lásd OECD, Public Expenditure Trends, Párizs, 1978.



PIERRE MOUTON:

(Nemzetközi Munkaügyi Hivatal)

## A SZOCIÁLIS BIZTONSÁG FINANSZIROZÁSÁNAK MÓDSZEREI AZ IPARI ORSZÁGOKBAN: NEMZETKÖZI ANALIZIS<sup>\*)</sup>

### A finanszírozási módszerek eredete

A társadalmi biztonság intézményesítése a II. világháboru végén nem hozott gyökeres változást a finanszírozási módszerekben. A háboru utáni időszakban létrehozott szociális biztonsági rendszerek egyszerűen átvették és kombinálták – különböző szinteken és módokon –, azokat a módszereket, amelyeket a szociális védelem korábbi két fő formája, a társadalombiztosítás és a nem járulékfizetésen alapuló ellátások rendszere alkalmazott, amelyeket most a szociális biztonság rendszere összevont.

### A társadalombiztosítási modell

A társadalombiztosítás német rendszere, amelyet Bismarck alapított meg, az önkéntes pénztárak működésével indult el, amelyekbe a dolgozók járulékot fizettek, hogy így védjék magukat öregségükre és betegség, rokkantság vagy munkanélküliség esetére. Kezdetben az volt az általános vélemény, hogy a társadalombiztosítási rendszer egyszerűen általánossá és kötelezővé tett egy olyan intézményt, amely előzőleg önkéntes volt. Így azután a dolgozók részvételét a finanszírozásban magától értetődőnek tekintették. A munkáltatók által viselt kötelező járulék bevezetése nagy előrelépést jelentett a szociális haladás irányába. Igaz, Poroszország már 1849-ben és legfőképp 1854-ben szabályozta a segélypénztárak működését, kötelezővé téve a munkáltatók számára a finanszírozásban való részvételt olyan mértékű

---

<sup>\*)</sup> In: Sécurité sociale: quelle méthode de financement (ILO kiadvány, Genf, 1984).



járulékokkal, amelyek a dolgozók által fizetett járulékok felét is kitehették. Egy ilyen járulékfizetés annál inkább szükséges volt, mert a kötelező rendszer hatálya alá tartozók (hiszen ez csak a legszegényebb dolgozókra terjedt ki) képtelenek voltak egyedül finanszírozni a rendszert. Mindazonáltal, ami a betegségi biztosítást illeti, a munkáltatók járuléka csak a felét tette ki annak, amit a dolgozók fizettek (a járulékok egyenlőségét csak később mondták ki az öregségi és a rokkantsági biztosítás vonatkozásában). Még a baleseti biztosítás esetében is, amelynél a munkáltatói felelősség elvét már elfogadták, kezdetben előterjesztették a dolgozók járulékfizetésének gondolatát. (Ezt végső soron azután elvetették, Ausztria kivételével, ahol bevezették és 1917-ig fenntartották).

Az állam részvételéről csak az öregségi és rokkantsági biztosítás esetében történt intézkedés, minden egyes megállapított nyugdíjhoz fix összegű évi hozzájárulás formájában, "annak érdekében, hogy kielégítsék a dolgozó jogos igényét egy elégséges mértékű segítségre".

A bismarcki modell messzeható befolyása - a finanszírozás módszereit is beleértve - jól ismert. Azok az országok, amelyek e modellre építettek, ugyanazokhoz a finanszírozási forrásokhoz folyamodtak, bár a formák és arányok számos speciális és összetett tényezőtől függően változtak, ideértve a dolgozók szervezetei, a munkáltatók szövetségei és a politikai pártok közötti változó erőviszonyt is.

A Németországon kívül létrejött munkanélküliségi biztosítás több fejlődési szakaszon ment át. Költségét kezdetben teljesen a dolgozók viselték, azután sor került az állam részvételére, s végül eljutottak a háromoldalú finanszírozáshoz, ezuttal is, mint az öregségi és a rokkantsági biztosítás esetében, az 1911. évi brit törvénnyel. Ez széles körben modellül szolgált más országok ezt követően létrehozott rendszerei számára is.



Ily módon általánosult és rendszereződött az a gyakorlat, amely az első társadalombiztosítási rendszereket alakító körülmények nyomait viselte magán, és amely nagymértékben kísérleti alapokon nyugodott. Nem állott rendelkezésre önálló finanszírozási elmélet, amelyre egy társadalombiztosítási rendszer modelljét alapíthatták volna. Csak később történtek kísérletek egy ilyen tan kialakítására, s ezek is főként a már alkalmazott módszereket igyekeztek igazolni, például a különböző társadalombiztosítási törvényeket indokló előterjesztésekben. A társadalombiztosítás finanszírozásának forrásairól ily módon kidolgozott indokolásokat - vagy legalábbis közülük néhányat - ma is hangoztatják. Ezért hasznos lehet, ha röviden ismertetjük őket.

Mindenekelőtt a biztosított személyek által fizetett járulékokat akkor tartották jogosnak, amennyiben a dolgozók felelőssége is belejátszhat, - legalábbis részben - bizonyos kockázatok bekövetkeztébe. Másrészt, ugyanakkor a társadalombiztosítás megkívánta azt, hogy a nyújtott szolgáltatások - a segélyekkel ellentétben - jogszerűek legyenek, a biztosított által fizetett járulék volt e jog ellentétele. Befizetése tehát az ellátásban részesülőök méltóságát védte. Továbbá, a biztosított által fizetett járulékok kötelezővé tételéről úgy vélték, hogy az takarékosagra serkenti őket, minthogy tudatosítja jövőjük bizonytalanságát. (A biztosítás védelme alatt álló személyeknél a társadalombiztosítás már bizonyos mértékben az egyéni takarékoskodás helyébe lépett). Azzal is érveltek, hogy a járulékfizetés a biztosítottaknak jogot ad arra, hogy részt vegyenek a társadalombiztosítási rendszer igazgatásában. Végezetül úgy vélték, hogy a biztosítottak anyagi részvétele segít biztosítani a rendszer gazdaságosabb igazgatását, arra orientálván a résztvevőket, hogy kerüljék a költséges kiadásokat.

Hasonlóképpen, több érveléssel támasztották alá a munkáltatók pénzbeni hozzájárulásának szükségességét. Mindenekelőtt, az ilyen részvétel azon az elven alapul, hogy a munkáltató felelős mind "emberi tőkéjének" fenntartásáért, ha arra hatással van bizonyos kockázatok előfordulása, mind pedig az ilyen kockáza-



tok (elsősorban a foglalkozással járó kockázat, de bizonyos mértékig a munkanélküliség, betegség és az idő előtti megrokkadás) tényleges bekövetkeztéért is. Indokolttá teszik azok az előnyök is, amelyeket a munkáltatók nyerhetnek a társadalombiztosítás révén (a munka minőségének jobbá tétele és a munkaerő stabilitása, hozzájárulás a "szociális békéhez"). Miként a biztosítottak esetében, a munkáltatók részéről történő járulékfizetés jogot adott nekik arra, hogy részt vegyenek a rendszer igazgatásában.

Ami az állami hozzájárulást illeti, azt mindenekelőtt erkölcsi kötelezettségnek tekintették, minthogy az állam felelős a közösség gazdaságilag gyenge tagjainak védelméért. Emellett azzal is érveltek, hogy részben az állam is felelős bizonyos kockázatok bekövetkeztéért, mint a munkanélküliség vagy a betegség. További indokolás volt, hogy a társadalombiztosítási rendszerek működése csökkentette a közsegélyezésre fordított kiadást. Végezetül, az állam pénzügyi beavatkozása gyakorlati szükségszerűségnek látszott ott, ahol a források nem voltak elégségesek, vagy a dolgozók bizonyos kategóriáinak alacsony hozzájárulási képességét kellett kompenzálni.

Mindezeknek és sok más meggyőző érvnek is volt ellenzője. Hogy csak egyetlen példát mondjunk, a dolgozók sok országban szembehelyezkedtek a kötelező biztosítás rendszerével, azal érvelve, hogy a bérük elégtelen, és kétségbe vonva az ellátásra való jog járulékfizetéssel történő igazolásának koncepcióját.

A két világháború közötti időszakban az ILO, arra irányuló erőfeszítésében, hogy létrehozzon egy, az európai társadalombiztosítási rendszerekre épített nemzetközi törvényhozási modellt és hogy ezt a modellt a tagállamok között elterjessze, nagy figyelmet szentelt a finanszírozás kérdésének. Mivel a háromoldalu finanszírozást találták a nemzeti törvényhozások által leggyakrabban alkalmazott módszernek, az ILO támogatását adta ehhez a rendszerhez (kivéve a baleseti biztosítást, ahol a költségeket kizárólag a munkáltatónak kellett viselnie a fog-



lalkozási kockázat elvének értelmében). A három finanszírozási forrás alkalmazásának igazolására 1925-ben előadott érvek a következők voltak: a munkáltatók érdekeltek abban, hogy a kellő számú, életerős és stabil munkaerő álljon rendelkezésükre; a dolgozók szükségképpen érdekeltek abban, hogy kötelező legyen a gondoskodás az őket érő létbizonytalanságok esetén; és, ami az állami hatóságokat illeti, rájuk hárul a kötelezettség, hogy megjavítsák a közegészségügyet és a higiéniát, amelyek fontos tényezői a nemzeti jólétnek. A háromoldalu finanszírozási struktúra eszméje érvényesült az ILO első egyezményeiben az öregességi nyugdíjakról, a rokkantsági szolgáltatásokról, a haláleseti juttatásokról és (kevésbé pontosan) a betegségi biztosításról. Mindazonáltal a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal azon években végzett tanulmányaiban azt is megjegyezték, hogy a társadalombiztosítás költségeinek elosztása, gazdasági nézőpontból, inkább szervezeti, mint elvi kérdés, és hogy még nem alakítottak ki logikai kritériumokat ennek az elosztásnak a megítélésére (kivéve az üzemi balesetek esetét, ahol a munkáltató felelőssége nagyon világos jogi elvét elfogadták). Ezek a tanulmányok megmutatták, hogy a többi ágazatban nehéz dolog ésszerű kritériumokat felállítani azon arányok meghatározására, amelyeknek megfelelően a teherviselők között el kell osztani a hozzájárulást: "Ésszerű ismerv az lenne, ha a költséget a kockázatért viselt felelőssége arányában osztanák meg a felek között; azonban valószínű, hogy a relatív felelősség mértékét mindegyik érdekelt fél különbözőképpen értékelné." Egy másik lehetséges kritérium az egyes résztvevők által várható előnyökhöz kapcsolódhatott volna, de ez sem hozott jobb eredményeket. Emellett hangsúlyozták, hogy a költségek ésszerű megosztását megnehezíti, ha figyelembe veszik az előfordulások eltérő gyakoriságát.

Igy tehát nem sikerült megfelelő finanszírozási elméletet találni. A korai társadalombiztosítási rendszerek hagyományaiból és tapasztalataiból kikovácsolódott gyakorlatok axiómatikussá váltak, noha az utólagos racionalizálási kísérletek olykor nem meggyőzőek.



Az így kialakuló elveket mégsem fogadták el mindenütt. Így a Szovjetunió egy ettől eltérő utat választott, valamennyi ágazat finanszírozását egyesítve, és kizárólag a munkáltatók járulékfizetéseire alapozva. (Közvetlenül az Októberi Forradalom után a dolgozók járulékfizetését, amelyről a korábbi 1912. és 1917. évi jogszabályok rendelkeztek, eltörölték).

A nem járulékfizetésen alapuló ellátások rendszerei, amelyekről a továbbiakban lesz szó, ugyancsak ellentétesek a fenti elvekkel.

#### Nem járulékfizetésen alapuló ellátások rendszerei

Ennél az ellátásnál a költséget teljes egészében a közhatalóságok (az állam vagy a helyi közösségek) viselik. A rendszer arra a megfontolásra épül, hogy az egész közösség felelős azért, hogy szükségben lévő tagjainak segítségére legyen, s hogy az egyének jogként igényelhetik az államtól az érdekükben történő beavatkozást. Ezt az elvet már az 1793. június 24-i francia Alkotmány tartalmazta.

A nem járulékfizetésen alapuló ellátások rendszere a segélyezésből származott, de ez utóbbitól világosan megkülönböztette az ellátásokra való jog koncepciójának bevezetése. Először Dániában alkalmazták, egy olyan országban, amelyben tulnyomó a mezőgazdasági népesség aránya (ellentétben Bismarck Németországával, amely már javában iparosodott). Egy 1891. évben hozott dán törvény mindenki számára biztosította a nyugdíjra való jogot, noha ezt különböző jogosultsági feltételekhez, ezen belül a jövedelemforrások igazolásához kötötte.

A nem járulékfizetésen alapuló - eredetileg legfőbbképp a nyugdíjakra vonatkozó - rendszerek finanszírozását irányító logika lényege egy ILO tanulmány szerint a következő: "A nem járulékfizetésen alapuló rokkantsági, öregségi, vagy hozzátartozói nyugdíjak a fedezett kockázat bekövetkezésekor folyósíthatók, amennyiben a jogosultsági feltételek fennállnak. Mint-hogy a népesség valamennyi osztálya ki van téve ezeknek a koc-



kázatoknak, a társadalom minden tagja potenciálisan ellátásban részesülőnek tekinthető, ha megfelel a jogosultsági feltételeknek. Következésképpen a nem járulékfizetésen alapuló nyugdíjak finanszírozásához szükséges anyagi forrásokat a közösség egészétől kell kérni." A legtöbb esetben a források fedezetére a közvetlen adók szolgáltak és elég gyakran a központi kormány és a helyi hatóságok közösen viselték az ellátások költségét. Mindazonáltal egyes államokban, különösen az amerikai kontinensen, a nyugdíjak költségét címkézett közvetlen vagy közvetett adók hozamából fedezték.

A nem járulékfizetésen alapuló ellátások rendszerét, amely a tizenkilencedik század végén és a huszadik század elején több országban kifejlődött (Ausztrália, Belgium, Franciaország, Új-Zéland...), később azután a nyugdíjon kívül más ágazatokra is kiterjesztették: így az anyasági segélyekre Németországban; a munkanélküli segélyre az 1930-as évektől kezdve sok országban; 1937-ben az orvosi ellátásra a Szovjetunióban. Egészében véve azonban a II. világháború előtt a nem járulékfizetéses rendszer a társadalombiztosításhoz viszonyítva másodlagos jelentőségű maradt.

A nem járulékfizetésen alapuló nyugdíjakat gyakran átmeneti intézkedésnek tekintették, amely előbb vagy utóbb biztosításlapú nyugdíjrendszerré alakul át. Valóban, több ország jogalkotása koordinálta a nem járulékfizetésen alapuló nyugdíjakat a később létrehozott társadalombiztosítási rendszerrel. Ez történt Dániában, ahol ezeket a nyugdíjakat azok számára tartották fenn, akik az (egyébként széleskörű) országos betegségi és rokkantsági biztosítási rendszerhez tartoztak. Más országok a két rendszert egyesítették; az Egyesült Királyságban a nem járulékfizetésen alapuló nyugdíjakat automatikusan garantálták azok részére, akikre a bérből-fizetésből élők számára létrehozott új nyugdíjbiztosítási rendszer kiterjedt, míg az ebben nem biztosítottak részére a korábbi rendelkezéseknek megfelelően fizették továbbra is a nyugdíjat.



A finanszírozást illetően különösen érdekes fejlemény volt az, ami a II. világháborút közvetlenül megelőző időszakban Norvégia nem járulékfizetési nyugdíjrendszerében és Új-Zéland nem járulékfizetési ellátást nyújtó rendszerében következett be. Norvégiában, ahol a nyugdíjakat korábban a helyi hatóságok folyósították, 1936-ban országos nyugdíjszolgálatot hoztak létre, amelyet nemcsak a közösségi (állami és helyhatósági) pénzalapokból finanszíroztak, hanem egy speciális járulék révén is, amelyet minden egyénre és jogi személyre jövedelme arányában vetettek ki. (Svédországban az országos öregségi és rokkantsági biztosítási rendszert már 1913 óta hasonlóképpen finanszírozták.) Új-Zélandban 1938-ban a fennálló nem járulékfizetési ellátásokat egy sor új ellátással összevonva országos rendszerre fejlesztették, amelyet részben közvetlenül az állam, részben pedig a valamennyi felnőtt által jövedelme arányában fizetett járulék fedezett.

A járulékfizetési rendszerre való átállás egyik esetben sem érintette gyökeresen az előző rendszer egyéb aspektusait (nevezetesen az ellátásra jogosító feltételeket, és a szolgáltatásoknak inkább a szükséglet, mint a járulékfizetési időszak alapján történő kiszámítását). Bár az új finanszírozási módszer járulékfizetési jellege révén hasonlított a társadalombiztosítási rendszerekre, ezektől szembeszökően különbözött is, amennyiben a felnőttekre kivetett járulékot összes jövedelmük, és nem csupán munkából származó jövedelmük alapján vetette ki. E mellett a munkáltatók a többi járulékfizetővel egyenlő elbírálás alapján vettek benne részt, minthogy járulékukat saját jövedelmük alapján számították ki, függetlenül az általuk foglalkoztatottak részére kifizetett bér teljes összegétől. A valószínűségben a finanszírozásról továbbra is a közösség, mint egész, gondoskodott, a nem járulékfizetési rendszerekhez hasonlóan, kétféle eltéréssel: a források részben az állam (alkalmanként a helyi közösségek) általános bevételeiből, részben pedig olyan címkézett, speciális rendeltetésű járulékból származtak, amelyekkel az általános adórendszert megfejelték, de amelyet ugyanazok az adófizetők fizettek.



Igy ez az új finanszírozási módszer tompította a szociális védelem azon két irányzata közötti különbséget, amelyekből a társadalmi biztonság rendszere végül kialakult. A következő részben épp azt tekintjük át, hogyan hatott a társadalmi biztonsági rendszer megjelenése a finanszírozásra.

#### A társadalmi biztonság megjelenése és a finanszírozási módszerek

A társadalmi biztonsági rendszereket kialakító új koncepciók, nevezetesen az 1942. évi Beveridge jelentés, illetve a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal közgyűlése által 1944-ben elfogadott 67. számú ajánlás a jövedelembiztonságról<sup>\*)</sup> és a 69. számú ajánlás az orvosi ellátásra, a finanszírozás kérdését különböző módon közelítették meg.

A Beveridge jelentés két módszert ajánlott: a családi ellátásokat és az országos egészségügyi szolgálatot a költségvetésből javasolta finanszírozni, vagyis a nemzeti szolidaritáshoz folyamodott; a jövedelemhelyettesítő ellátásokat a biztosítottak járulékaiból és, a munkavállalók esetében, részben a munkáltatójuk járulékaiból kívánta finanszírozni, a klasszikus társadalombiztosítási elvvel összhangban.

Az 1944. évi 67. számú ajánlás a létalapok garantálásáról, amely a társadalombiztosítás elsődlegességét hangsúlyozta, 26. paragrafusában egy sor irányelvet fejt ki a klasszikus háromoldalú finanszírozási strukturára vonatkozóan: "Az ellátások költségeit - beleértve az ügyintézési költségeket is - a biztosítottak, a munkáltatók és az adófizetők között kell megosztani oly módon, hogy az igazságos legyen a biztosítottak számára, ne nehezedjen nagy teherként az alacsony jövedelműekre és ne okozzon zavarokat a termelésben."

Az ezen elvek alkalmazására tett javaslatok tisztázzák, hogy a munkáltatókat kötelezni kell az üzemi balesetek kártala-

---

<sup>\*)</sup> Ld. a kötetben a 331. oldalon.



nitásával keletkező teljes költség viselésére; hogy a munkáltatóknak nem kevesebbel, mint a felével kell hozzájárulniuk az egyéb ellátások teljes költségéhez; és hogy a közösségnek kell viselnie azon ellátások költségét, amelyek a járulékokból nem fedezhetők. Ilyen pl. az a járulékhány, ami a már idős koru személyeknek a biztosításba bevonásával keletkezik; az a teher, ami a rokkantsági, öregségi és hozzátartozói ellátás folyósításának garantálásából, a méltányos anyasági szolgáltatások folyósításából adódik; az a költség, amelyet a munkanélküliségi járandóság folyósításának meghosszabbítása okoz, ha a munkanélküliség tartósan magas szinten van; valamint a kis jövedelmű önállók biztosításához nyújtott támogatás költsége.

A 69. számú ajánlásban, amely előírja, hogy az egészségügyi ellátást a társadalombiztosítás vagy az állam egészségügyi szolgálata révén nyujtsák, különbséget tettek a kétféle szolgálat finanszírozásának módját illetően. Ami a társadalombiztosítási egészségügyi szolgálatot illeti, logikus, hogy azt a járulékokból finanszírozzák, bár az ajánlás kiköti, hogy a biztosított személy által fizetendő járuléknak olyannak kell lennie, hogy ez megterhelés nélkül elviselhető legyen, hogy a munkáltatókat kötelezni kell az általuk alkalmazott személy után a járulék egy részének fizetésére; hogy azokat, akiknek a jövedelme nem haladja meg a létminimumot, nem szabad kötelezni biztosítási járulék fizetésére; és hogy az egészségügyi szolgálat járulékokkal nem fedezett költségét az adófizetőknek kell viselniük. Az állami egészségügyi szolgálat költségeit a közszolgáltatás jellegének megfelelően, állami pénzalapokból kell fedezni. Ahol az ellátás az egész népességre kiterjed, ott a szolgálatot az általános adóbevételből lehet finanszírozni, vagy megfelelő lehet a szolgálatnak egy speciális, progresszíven lépcsőzött adóból történő finanszírozása, amelynek fizetése alól mentesíteni kell azokat, akiknek a jövedelme a létminimumot nem haladja meg.

A társadalmi biztonság megjelenésével a szociális védelem új felfogása terjedt el. Egy sor vonatkozásban következetes és jól kialakított új doktrína öltött alakot, anélkül azonban,



hogy a finanszírozási módszerekben bármilyen gyökeres változást hozott volna. A társadalmi biztonsági rendszerben megtartották a korábbi forrásteremtő módszereket, illetve azokat kombinálták újra. Noha egy magától értetődő óhaj nyilvánult meg - különösen a Beveridge jelentésben -, hogy nagyobb mértékben vegyék igénybe a nemzeti szolidaritást, különösen a népesség egésze részére nyújtott ellátások esetében, uralkodó maradt a hagyományos társadalombiztosítási finanszírozási módszerek befolyása.

Kétségtelen, hogy soha nem sikerült felépíteni a társadalombiztosítás finanszírozásának tanát. A gyakorlatból azonban mégis leszűrődött egy - egyébként széles körben elfogadott - elvrendszer, amely viszonylag szabatos keretet jelentett és számos ország törvényhozásához adott ösztönzést. Ami a társadalmi biztonság finanszírozását illeti, ennek forrásairól nem dolgoztak ki a fentihez hasonló, modellként használható, szabatos elveket. Egy korabeli tanulmány szavai szerint "attól a perctől kezdve, amikortól a társadalmi biztonság problémája általános politikai kérdésként és egy átfogó mechanizmus kérdéseként merül fel, viszonylag érdektelenné válik, hogy a rendszer működtetéséhez szükséges pénzt ... járulékokból vagy közvetlenül állami pénzalapból biztosítják ... csupán gazdasági vagy pszichológiai ésszerűség kérdése, hogy a szociális biztonság kiadásainak fedezéséhez szükséges anyagi erőket inkább az egyik vagy inkább egy másik módszerrel gyűjtsék-e össze...". A finanszírozási módszerek megválasztásának szabadságát világosan tükrözi az 1952. évi 102. számú, a társadalmi biztonságra vonatkozó egyezmény (a minimális normákról), amely 71. paragrafusában egyszerűen annyit rögzít, hogy az ellátások költségét kollektívan kell viselni, vagy biztosítási járulékok, vagy adózás, vagy e kettő együttes igénybevétele révén oly módon, hogy elkerüljék az alacsony jövedelműek túl súlyos megterhelését. Az egyetlen specifikus rendelkezés a járulékoknak a munkáltató és a dolgozó közötti megosztására vonatkozik: az utóbbi által viselt teher nem haladhatja meg a dolgozók és családtagjaik védelmét szolgáló források összességének 50 százalékát.



Az első társadalombiztosítási rendszerek által alkalmazott finanszírozási módszerek vizsgálata feltárja mind a régi módszerek iránti hűséget, mind pedig az elméleti megalapozás iránti igény hiányát. Annak érdekében, hogy a rendszerek megszervezéséből eredő új kiadást a háboru utáni nehéz gazdasági helyzetben fedezni tudják, gyakran fordultak korábbi módszerekhez is, más eszközökhöz is. Bár hirtelen változásra nem került sor, fokozatos fejlődés kezdődött, amelyben több újító irányzat vehető ki.

Mindenekelőtt volt bizonyos (jóllehet korlátozott) mértékű fejlődés az összes ágazatra kiterjedő, egységesített finanszírozási rendszerben, amelyet – mint korábban említettük – a Szovjetunióban már 1932-ben elfogadtak, ám ami (mint például az Egyesült Királyságban) azzal a mellékhatással is járt, hogy az üzemi balesetek kártalanításának költségét már nem egyedül a munkáltatók viselték, hanem azt megosztották a dolgozókkal, eltelésben a leggyakrabban elfogadott korábbi elvekkel és a 67. számú ajánlásban foglaltakkal.

Az állami pénzösszegek aránya a forrásokon belül növekedett, különösen mert a családi pótlékokat több országban, így Kanadában, Finnországban, Magyarországon, Írországon, Norvégiában, Svédországban és az Egyesült Királyságban az országos költségvetésből finanszírozták. Mindazonáltal nemcsak ilyen eset volt: Franciaországban például a nem mezőgazdasági munkavállalók szociális biztonságát kizárólag a munkáltatók és a dolgozók járulékaiból finanszírozták 1945-től kezdve, amikor is az állami hozzájárulás megszűnt. Az állam hozzájárulása különböző formákat ölthet (pl. általános összegű, vagy a járulékokkal arányos hozzájárulás, bizonyos költségek megtérítése, elégtelen anyagi források esetében a hiány fedezete, speciális adók vagy illetékek kivetése). Számos olyan országban, amelyekben az állami hozzájárulás növekedett, ez speciális adó révén történt, amelyet vagy közvetlenül a jövedelemre vetettek ki, mint Argentínában, Ausztráliában, Finnországban, Új-Zélandban, Norvégiában vagy Svédországban, vagy pedig közvetett adóként vezettek be (a dohányra és a szeszes italokra kivetett adó Svájcban, az



arany exportjára kivetett illeték Boliviában, különböző speciális közvetett adók Görögországban).

A biztosítás kiterjesztése a munkavállalókon kívüli egyéb kategóriákra, ideértve a gazdaságilag nem aktív személyeket, és még inkább az egész népességre való kiterjesztés szükségyszerűen hozta magával a szakítást a munkavállalók számára létrehozott társadalombiztosítási finanszírozási módszerekkel (járulékfizetés a munkáltatók és a munkavállalók részéről). Ezek a módszerek alkalmatlanok voltak az önállók vagy más személyek esetén. A biztosított járulékok mellett más forrásokat kellett keresni, amelyek alapját a munkabértől eltérő módon kellett megállapítani, és amelyek sok esetben még elégtelenek voltak a rendszer finanszírozásának biztosítására.

Azokban az országokban, amelyekben fenntartották a munkavállalók járulékfizetését, kialakult egy tendencia a dolgozók által fizetett járulékrész csökkentésére, amit a munkáltatók vagy az állam magasabb járulékfizetésével kompenzáltak. Sőt, miként a Szovjetunió, több kelet-európai ország is teljesen megszüntetett minden munkavállalói hozzájárulást.

#### A finanszírozás fejlődése 1950 óta

A társadalmi biztonság finanszírozásának fejlődését 1950 óta a szociális terhek gyors emelkedése, a járulékok strukturáját érintő módosítások (gyakran fontosak, de nem mind ugyanabba az irányba mutatnak) és a finanszírozási módszerek progresszív újjászervezése jellemezte.

#### A bevételek növelése nagyobb szociális célú elvonások révén

Valamennyi ipari országban tapasztalható a társadalmi biztonságra fordított kiadás emelkedése. Ez a szociális célú elvonások növelését feltételezi, amit vagy a járulékalap szélesítésével, vagy a járulékkulcs emelésével, vagy új járulékkivetési módszerek bevezetésével értek el. A terhek emelkedésének okait gyakran megállapították. Ilyenek a szociális kockázatok-



kal szembeni nagyobb védelem a rendszer kereteinek szélesítésével és a nyújtott szolgáltatások javításával; demográfiai jelenségek, mint a népesség elöregedése; technológiai fejlemények, amelyek egyéb okok mellett megmagyarázzák az egészségügyi kiadások meredek emelkedését; a válság hatásai stb. Ezeket tehát nem szükséges megismételni ebben a tanulmányban.

A statisztikák is mutatják a fejlődést. Elégséges talán idézni néhány adatot (...) Először, ami a társadalmi biztonsági kiadások (ill. csak társadalombiztosítás és az ehhez kapcsolódó rendszerek) fejlődését illeti, azt láthatjuk, hogy 1975. évi árákon számítva, azok az 1960-1977-es időszak alatt az Egyesült Királyságban 2,75-szörösre, az Egyesült Államokban 3,73-szorosra, Franciaországban 4,60-szorosra, Svédországban 5,10-szeresre és Japánban 12,84-szeresre nőttek.

A teljes társadalombiztosítási bevétel a bruttó belföldi termék százalékában kifejezve 1977-re a legtöbb ipari országban meghaladta a 15 százalékot, jó egyharmadukban elérte a 20 százalékot és Hollandiában valamint Svédországban a 30 százalékot. 1977 óta a bruttó belföldi termék stagnálása, párosulva a társadalmi biztonság kiadásainak állandó emelkedésével, tovább növelte ezt az arányt, amely 1960-ban még minden országban 17, tíz évvel később is még igen sokukban 10 százalék alatt volt. A terhek még maximálisan elfogadható mértéke gyakran éles viták témája. Lehetetlennek látszik azonban minden országra és minden időszakra érvényes választ adni. Csupán azt jegyezzük meg, hogy a kötelező elvonások plafonjának megállapítására irányuló minden kísérlet eddig mindig kudarcot végződött.

Hogyan történhetett meg, hogy a bruttó belföldi terméket érintő teher ilyen gyorsan emelkedett? Nemcsak a bérek nőttek általában gyorsabban a bruttó belföldi termékénél, hanem ugyanígy a béreken alapuló járulékok is. Kiinduló magyarázatként ez elfogadható ott, ahol a finanszírozás főleg járulékokból történik; ez a passzív emelkedés azonban távolról sem volt elégséges. Cselekedni kellett a kiadások és bevételek egyensúlya ér-



dekében, először a járulékbévetel növelése révén, módosítva a járulékalapot és a járulékkulcsot és, másodszor, kiegészítő intézkedésekkel.

#### A járulékkulcsok emelkedése

Egy ILO tanulmány már 1949-ben rámutatott arra, hogy "egyes esetekben a járulékok teljes összege a bérek százalékában kifejezve, magasabb mint bármikor korábban". Azóta, a legtöbb olyan országban, amely továbbra is jelentős mértékben épített erre a finanszírozási forrásra, szükségképpen a járulékkulcsok emelése maradt a bevétel növelésének módszere. Egyes országokban a járulékkulcsok gyakran változtak. Franciaországban például, 1947 és 1981 között 22 ilyen változás történt, amelyekből 16 emeléssel járt.

Több esetben nagy mértékben emelték a globális járulékkulcsokat. Spanyolországban a járulék mértéke 1958 és 1979 között több mint megkétszereződött - a bér 16,35 százalékaról 33,85 százalékra emelkedett, a baleseti biztosítás kihagyásával; az elmúlt 30 év alatt több mint 50 százalékkal emelkedett olyan országokban, mint Ausztria, Belgium, az NSZK, Görögország, Olaszország vagy Japán. (...) (Jelentős, bár kisebb volt az emelkedés az USA-ban, Hollandiában, vagy Luxemburgban, és az átlagnál jóval magasabb pl. Bulgáriában vagy Lengyelországban.)

#### A járulékplafon megszüntetése

Egy felső határ - vagy plafon - megállapítása a járulékfizetési kötelezettség alá eső kereset összegénél, amit általában összekötöttek a pénzbeli juttatások kiszámításánál érvényesülő hasonló plafonnal, a biztosítási plafon maradványának tünik. Ez a korai német biztosítási rendszerre volt jellemző, ma már csak Hollandiában maradt meg a betegségi biztosítás esetében. A járulékplafon létét egyre inkább támadják: a plafon megszüntetése növelné a járulékbévetelt; az eljárás egyszerűsödésével megkönnyítené a járulék beszedését és erősítené az újraelosztást a társadalmi biztonság rendszerében. A háború utáni



években a legtöbb társadalombiztosítási rendszer magában foglalt járuléklafont. Az olasz, a svájci és a szovjet nyugdíjrendszerek voltak gyakorlatilag az egyedüli kivételek. Azóta azonban növekvő számban hagytak fel az országok a plafon alkalmazásával és a járulékokat a teljes bérjegyzék alapján vetették ki, tekintet nélkül bármilyen felső határra. Ez először a szocialista országokban következett be (a Német Demokratikus Köztársaság kivételével), valamint Finnországban. A plafonok megszüntetésének irányzata tovább erősödött az 1970-es években. Sor került rá Norvégiában (először csak a munkáltatói járulékoknál, majd a dolgozót terhelő járuléknál is), Portugáliában és Svédországban. A plafont sok ágazatban megszüntették Belgiumban és csak a munkanélküliségi és rokkantsági ellátásoknál, illetve az alkalmazotti nyugdíjaknál maradt fenn. Végül (...) 1983-ban teljesen megszűnt a plafon. Franciaországban, ahol a plafon viszonylag alacsony (a dolgozók 29 százaléka a keresete haladja meg a plafont), ennek a családi pótlék ágazatban történő megszüntetésére 1958-ban tett kísérlet sikertelennek bizonyult. Azonban 1967-ben intézkedés történt a betegségi biztosítási plafon részbeni megszüntetésére és ezt azóta fokozatosan kiterjesztették. Így ma már a betegség biztosítási járuléknak valamivel több, mint a fele a dolgozó teljes keresetén alapul. A kérdést, hogy az egy bizonyos szintet meghaladó béreket továbbra is mentesíteni kell-e, több országban, így Hollandiában is kitartóan feszegetik.

### Kiegészítő finanszírozási módszerek

Ha a társadalmi biztonság költségeinek elosztását kívánják módosítani, és ezért fordulnak egyéb finanszírozási módszerekhez, akkor ez külön tárgyalandó kérdés. Bár nem mindig könnyű különbséget tenni ezen eset és más helyzetek között, a kiegészítő finanszírozási forrás keresése egyszerűen azért is nélkülözhetetlenné válhat, hogy magukat a kiadásokat fedezni tudják, ha ezek csökkentése lehetetlennek bizonyul. Lehetséges, hogy a már bevett finanszírozási módszerekből származó hozam emelésére irányuló kísérletek fizikai vagy pszichológiai gátakba ütköznek. Ilyen gátak nemcsak a fizetés utáni járulékoknál



léteznek: Dániában például, ahol a társadalmi biztonsági rendszert főleg költségvetési forrásokból finanszírozzák, és ahol egyben a finanszírozási forrást másodlagos jelentőségű ügynek tekintik, az a nézet, hogy az adózásnak van pszichológiai hatása. Ezért lehet, hogy a jövőben nagyobb mértékben fogják a járulékfizetést alkalmazni. Ilyen gát esetén a források bővítése az eszközök szaporításával lehetséges. Emellett gazdaságpolitikai megfontolások is szólhatnak a hagyományos finanszírozási forrásokból származó bevételek növelése ellen.

A bevételek és kiadások egyensúlyban tartásának nehézségei először arra kényszeríthetik a kormányokat, hogy jobban használják ki a korábban kialakított mentő eljárásokat. Egy sor ország jogrendszerében rendelkezést hoztak arra, hogy minden lehetséges hiányt az állami költségvetésből kell fedezni: ez a helyzet Ausztriában (nyugdíj és munkanélküliségi biztosítás területén), Belgiumban (a munkanélküliségi biztosításban), Bulgáriában, a Német Demokratikus Köztársaságban, a Német Szövetségi Köztársaságban (a munkanélküliségi biztosításban), Magyarországon, Luxemburgban (a nyugdíjnál és a családi pótléknál), Romániában, az NDK-ban és a Szovjetunióban. (...)

Mindenekelőtt a létező rendszerek alkalmazásban állókon kívüliekre való kiterjesztése tette szükségessé új finanszírozási források felkutatását. A rendszer teljes költsége ugyanis gyakran meghaladja a biztosítottak járulékfizetési képességét. Lengyelországban a mezőgazdasági gazdálkodók 1977-ben felállított öregségi alapját úgy tervezték, hogy azt lényegében a gazdálkodókra kivetett és a birtokuk értéke alapján kiszámított járulékokból finanszírozzák és csak szükség esetén az állami költségvetésből nyújtott támogatással. Mégis, az állam hozzájárulása nagyobb, mint a gazdálkodók járulékaiból származó bevétel (1981-ben az alap kiadásainak 80 százalékát tette ki). Finnországban az önállók jövedeleमारányos nyugdíjrendszerét ki zárólag a biztosítottak járulékaiból tervezték finanszírozni, de 1978 óta az állami költségvetés hozzájárulására is szükség van. Franciaországban a mezőgazdasági dolgozók szociális ellátásainak költségeiből sokkal nagyobb részt fedeznek a mezőgaz-



dasági termékekre, zsirokra és alkoholra kivetett speciális adók, az állami költségvetés, valamint a dolgozók általános társadalombiztosítási rendszerének hozzájárulásai, mint a mezőgazdasági dolgozók járulékai.

A körülmények nyomása alatt néha minden eszközt fel kell használni a pénzügyi nehézségek leküzdésére. Belgiumban például az utóbbi években kölcsönökhöz és speciális adókhoz (az autók biztosítási díjának emelése, a dohányra kivetett illetékből származó bevétel) folyamodtak segítségért. Franciaországban is speciális adókat vetettek ki (gépkocsi biztosítási díjak, specifikus adózást vezettek be a magas jövedelmekre) és az idős dolgozókat, valamint a gazdaságilag már nem aktív személyeket járulékfizetésre kötelezték (a 65 éven felüli dolgozók járulékfizetés alóli mentesítésének eltörlése, egy nyugdíj-kedvezményekre kivetett járulék bevezetése, ami kiterjedt a garantált jövedelmet biztosító juttatásra és a munkanélküli segélyre is).

Előfordulhat azután, hogy amikor a kiegészítő intézkedéseket az állami költségvetésből finanszírozzák, az állami pénzügyek megterhelése olyan súlyossá válik, hogy ismét járulékemeléshez kell folyamodni. Így Belgiumban, bár a munkanélküliek után az állam fizeti a járulékot, ez egyre nagyobb terhet jelent, és így a jövőben valószínűleg a járulékot újra fogják szabályozni. Az elvonások állandó emelése nehéz és bizonytalan egyensúlyt hozhat létre a lehetséges erőforrások és a finanszírozási módszerek között.

#### A szociális elvonások strukturájának változása

A tanulmány első részében láttuk, hogy a szociális elvonások strukturáját mindenekelőtt történelmi tényezők határozták meg. Bár ez a struktúra egyes országokban az elmúlt 30 év alatt gyakorlatilag változatlan maradt, vagy csak kevésbé változott, néhány más országban jelentős változások történtek, a szociális elvonások tömegének emelkedésével különféle politikai, gazdasági, szociális és technikai tényező együttes hatása alatt. A fejlődés iránya a különböző országokban más és más volt. A fi-



nanszirozás strukturája ma gyakran nagyon különbözik attól, amilyen a társadalombiztosítás megjelenésének idején volt, azonban az ipari országok között még ma is nagyok a különbségek, a források összetételében.

Foglalkozási jövedelem utáni járulékok, adóbevételek vagy más anyagi források

A járulékok, adók, tőkéből származó jövedelem és egyéb anyagi források relatív szerepe országonként eltérő módon változott. Így például, a járulékok relatív jelentősége egy sor vizsgált országban nő vagy változatlan, ugyanakkor más országokban csökken. Mégis, fő irányzatnak az látszik, hogy a bérek utáni járulékok részaránya nő vagy stabilizálódik. Több országban szembeszökő volt az ebből a forrásból történő finanszirozás növekedése: Írországból majdnem megduplázódott, Svédországban és Máltán több mint 50 százalékkal nőtt és a növekedés 25 százalék körüli Finnországban és Norvégiában. Más országokban azonban ellentétes irányzat figyelhető meg, különösen Dániában, valamint Izlandon, Izraelben és Japánban, kisebb mértékben Ausztriában, Hollandiában és Törökországban. Több tervutasításos gazdaságu országban, így a Szovjetunióban is, a járulékok viszonylagos aránya ugyancsak csökkenő tendenciát mutat. Ezekben az országokban azonban nehezebb különbséget tenni a munkáltatói járulékok és az adójövedelem között, minthogy ez utóbbinak a nagyobbik része is a vállalatoktól folyik be.

A német társadalombiztosítási finanszirozási módszerek befolyása még mindig tekintélyes: a bérek utáni járulékok jelentik globálisan a társadalmi biztonság finanszirozásának fő anyagi forrását az ipari országok nagy többségében. Az összes kiadásnak legalább háromnegyedét ez fedezi ezen országok közül 15-ben (Ausztria, Finnország, Franciaország, a Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Hollandia, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország, Törökország, az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok, Jugoszlávia) és több mint 60 százalékot fedez számos más országban (Belgium, Bulgária, Görögország, Magyarország, Japán, Luxemburg, Svédország, Svájc).



A járulékokból történő finanszírozásnak kisebb a jelentősége Irországban (bár az arány ott is gyorsan nő), Ausztráliában, Kanadában, néhány szocialista országban - Csehszlovákiában és a Szovjetunióban - és mindenekelőtt Dániában és Új-Zélandban (a bevételnek kevesebb mint 5 százalékát teszi ki).

Ennek megfelelően az adózásból finanszírozott költség-hányad relatív jelentősége csak kevés országban nőtt. Ez a helyzet Dániában, ahol az adó aránya jelenleg 90 százaléknál magasabb, továbbá Ausztriában, Izraelben, Hollandiában és Svájcban. Mindazonáltal, mind a négy országban - miként a legtöbb ipari országban - az adók vagy illetékek a társadalombiztosítás teljes kiadásának kevesebb mint egyharmadát, gyakran ennél sokkal kisebb részét fedezik.

Ez az értékelés kétségtől nagyon általános. Sok ország jogszabályaiban a finanszírozási módszerek különbözhetnek ágazatok vagy a biztosítottak különböző csoportjai szerint, és maguk a módszerek is változhatnak. Így - miként azt ennek az anyagnak a harmadik részében látni fogjuk - bár a bér utáni járulékokból történő finanszírozás még messze a leggyakrabban alkalmazott módszer a helyettesítő jövedelmek fedezésére, erőteljes az a tendencia, hogy növeljék a családi pótlék, az egészségügyi ellátás és az alapnyugdíjak költségvetésből történő finanszírozásának részarányát. E tendencia ellenére a járulékoknak részaránya az összbevételben gyakran változatlan maradt, vagy nőtt. Például, a Német Szövetségi Köztársaságban ez az összetevő gyakorlatilag változatlan maradt 1960 (70,2 százalék) és 1977 (77,9 százalék) között, bár a családi pótlék finanszírozásának költségét ezen időszak alatt vette át a költségvetés a munkáltatóktól. Ezt az egyes biztosítási ágazatok eltérő súlya és fejlődése magyarázza. Különösen a munkaviszonyból származó jövedelemmel arányos nyugdíjak költségei nőttek rohamosan, és ezeket általában járulékokból finanszírozzák.

Mindenesetre figyelemreméltó, hogy ma a bérek utáni járulékokból finanszírozzák a társadalmi biztonsághoz költségeinek nagy részét több olyan országban, amelyekben hagyományosan az



állami beavatkozás volt uralkodó (Finnország, Írország, Málta, Norvégia, Svédország, Egyesült Királyság). Külön említést érdemel az, hogy Svédországban a munkáltatói járulékokra terheltek a korábban az állam vagy a helyi hatóságok által viselt kiadásokat. 1974 előtt az állam fedezte az univerzális nyugdíjak költségeinek 70 százalékát, a betegségi biztosítás kiadásainak 34 százalékát. Ma ez az arány 43, illetve 15 százalékra csökkent. Az állam ugyancsak a munkáltatói járulékokra terhelte a korábban általa finanszírozott munkanélküliségi biztosítási kiadások kétötödét és a munkanélküli segélyre fordított kiadás kétharmadát. Az állam fokozatos kivonulása a társadalombiztosítás finanszírozásából Finnországban is nyilvánvaló: 1971-ben az alapnyugdíjak finanszírozásához nyújtott állami és helyhatósági hozzájárulásokat majdnem a felére csökkentették. Ugyanígy, az Egyesült Királyságban a biztosítottak járulékait 1981-ben felemelték, hogy ily módon csökkentsék a kincstárra háruló terhet.

Az állami hozzájárulások és támogatások relatív mértékének alakulása nemcsak a finanszírozási szükségletek vagy a társadalombiztosítási terhek átstrukturálására irányuló olyan törekvések következménye, hogy a szerepeket változatosabbá tegyék és sorban osszák fel – akár úgy, hogy az állam fokozatosan visszahúzódik a finanszírozásból, miként az előbb említett példákban, vagy ellenkezőleg, nagyobb állami vállalással, – hanem egészében függ az állami költségvetés helyzetétől. Példa erre az öregségi és hozzátartozói nyugellátások újabb története Svájcban. A szövetségi kormány és a kantonok hozzájárulása a rendszer költségeinek 20 százalékát fedezte 1974-ben. Arra számítottak, hogy 1978-ra ez 25 százalékot ér majd el. A valóságban, a recesszió és a költségvetési nehézségek következményeként, ellenkezőleg, a hozzájárulást 1975-ben 15 százalékra csökkentették. Hollandiában a gazdasági válság miatt kezdetben gyorsan nőtt az állami részvétel. A komoly költségvetési hiányok 1980-tól kezdve ismét ennek a részvételnek a csökkentéséhez vezettek (a munkanélküliségi biztosításhoz történő hozzájárulás megszüntetése).



Az esetek többségében az állam hozzájárulása az általános (a körülményektől függően a központi vagy a helyi) költségvetésből nyújtott támogatás formáját ölti. A címkézett adók – az előbbiekben említett szélesebb alkalmazásukra irányuló tendencia ellenére – az ilyen finanszírozásban csak kisebb szerepet játszanak. Az állam pénzügyi hozzájárulásának formája továbbra is jelentősen változik országtól, ágazattól és időszaktól függően. Egyes esetekben jelentősen nő az állami finanszírozás egy vagy több ágazat összes kiadásánál, vagy egyes ellátásoknál (így különösen az alapnyugdíjaknál), vagy bizonyos személyi kategóriáknak nyújtott juttatásoknál (Hollandiában a rokkantak ellátása, Svájcban a kisgazdálkodók családi pótléka). Ugyanez a helyzet a jövedelemigazolásához kötött juttatásoknál, amelyeknek a költségét teljesen vagy részben az állam viseli Ausztriában, Belgiumban (családi pótlék és nyugdíjak), Kanadában, Finnországban, Írországban és Olaszországban, Portugáliában, Svájcban (nyugdíjak), az Egyesült Királyságban és az Egyesült Államokban. Miként az előbbiekben rámutattunk, sok ország jogrendszerében intézkedés történt a hiányok fedezéséről, illetve Csehszlovákiában a kiadások és a társadalombiztosítási bevételek közötti különbözet fedezéséről. A munkanélküliség növekedése az állami szerveket arra késztette, hogy magukra vállalják a munkanélküliek társadalombiztosítási járulékait, például Belgiumban és a Német Szövetségi Köztársaságban. (Hollandiában a kormány fizeti az alacsony jövedelmű dolgozók járulékait.) Azokban az országokban, amelyekben több foglalkozási biztosítási rendszer létezik, mint Franciaországban, a demográfiai struktúra egyes esetekben szükségessé tette az állami támogatásokat. Az állami részvétel más hagyományos formái is megtalálhatók. Míg az adminisztrációs költségek egészben vagy részben történő fedezése ma már csak Japánban, Luxemburgban és Finnország munkanélküli biztosításánál fordul elő, igen széles körben alkalmazzák a járulékok vagy a bérek bizonyos százalékában kiszámított állami hozzájárulást (Cyprus, Franciaországban a bányászok rendszerében, Izrael, Málta, Norvégia, Hollandiában a munkanélküliségi biztosításban), vagy az olyan támogatásokat, amelyek a kiadás egy bizonyos hányadát fedezik (Izrael, Japán, Svédország, az Egyesült Királyság), esetleg a biztosított sze-



mélyek száma alapján kiszámított hozzájárulást (Ausztriában a családi pótlék rendszerben és Olaszországban a nyugdíjrendszerben), vagy a fix összegben meghatározott támogatást (a Német Szövetségi Köztársaság nyugdíjbiztosításában, Spanyolországban).

A legtöbb ipari országban a munkajövedelmek utáni járulékok és az állami hozzájárulás együttesen az összes forrás több, mint 90 százalékát jelentik. A többi bevételnek – főként a tőkéből származó jövedelemnek – ily módon általában nagyon korlátozott jelentősége van. Ez könnyen megmagyarázható azzal a ténnyel, hogy a háboru utáni években sok ország felhagyott a fedezeti rendszerű finanszírozással a felosztó-kirovó rendszer kedvéért. Ilyen formán sok társadalombiztosítási rendszer csak kis tartalékalapot tart fenn, beleértve a nyugdíjágazat tartalékait is. Mindazonáltal néhány országban, ahol bizonyos körben fenntartották a fedezeti rendszerű finanszírozást és különösen azokban az országokban, amelyekben a nyugdíjrendszer viszonylag új, mint Kanadában, Izraelben, Japánban és Svédországban, a tartalékalapok elégségesek ahhoz, hogy a tőkéből származó jövedelem jelentősen hozzájáruljon a társadalombiztosítás finanszírozásához. Svédországban például 1959-ben olyan keresetarányos nyugdíjrendszert vezettek be, amelyet úgy szerveztek meg, hogy nagy pénzalapokat akumuláljon. Itt a beruházásból származó jövedelem 1977-ben a társadalombiztosítás finanszírozásában 12,4 százalékot ért el és ez lett a legnagyobb tőkeképzési forrás az országban.

#### Munkáltatói befizetések vagy biztosított járulékok

Emlékeztetni kell arra, hogy már a társadalmi biztonsági rendszer kialakulásakor az volt a tendencia, hogy a háboru előtti időszakhoz képest csökkentsék a dolgozók terheit. Ez az irányzat általánosan megszilárdult és megerősödött az elmúlt 30 év alatt.

Mindenekelőtt növekedett azon országok száma, amelyek a dolgozók részéről történő járulékfizetés mindenféle formáját



eltörölték, és az ennek megfelelő terhet legalább részben a munkáltatókra hárították át. Így a legtöbb szocialista ország követte a Szovjetunió példáját: Albánia, Bulgária, Csehszlovákia, Románia (kivéve az önkéntes nyugdíjak finanszírozását) és újabban Lengyelország, ahol a dolgozók járulékfizetését a II. világháború végén eltörölték és 1968-ban visszaállították, 1972-től a szocialista szektorban ismét fokozatosan megszüntették (a nem szocialista szektorban azonban nem). Emellett, ugyanezt az irányt követte két északi ország, Izland (kivéve a betegségi biztosítást) és Svédország (kivéve a munkanélküliségi biztosítást).

Egyes ágazatokat hagyományosan a dolgozók járuléka nélkül finanszíroznak és ez a helyzet általában változatlan maradt. Így az üzemi baleseti biztosítás költségét még teljesen a munkáltatók viselik, kivéve Hollandiát, ahol ezeket a juttatásokat beleolvasztották a többi társadalombiztosítási ágazatba, amelyekért a dolgozók járulékot fizetnek és azokat az országokat, amelyek egységes finanszírozási rendszert fogadtak el, amely magában foglalja a dolgozók járulékfizetését. Ilyenek Cyprus, Málta és az Egyesült Királyság. Ehhez hozzátehetjük a 65 éven felüli dolgozók speciális esetét Írországban, akik járulékfizetésre kötelezettek az üzemi baleseti ágazat részére. A családi pótlékot továbbra is a munkáltatók és/vagy az állam finanszírozza, kivéve Görögországot, ahol a finanszírozás egyenlő mértékű munkáltatói és munkavállalói járulékokból oldják meg.

Az egyéb ágazatokban, amelyeket az országok és a társadalombiztosítási rendszerek nagy többségében a dolgozók és a munkáltatók (és/vagy az állam) járulékaiból együtt finanszíroznak, azaz a nyugdíjak, a táppénz és az anyasági, valamint a munkanélküli ellátások esetében globálisan mindenütt az a tendencia érvényesült, hogy a munkáltatói befizetések jobban emelkednek, mint a dolgozók járuléka. Így számos olyan országban, ahol 1950-ben a biztosítottak által ezen ágazatok részére fizetett járulékok együttevve a munkáltatói járulékoknál magasabbak (Belgium, Luxemburg, Norvégia, az Egyesült Királyság), vagy azokkal egyenlőek (Ausztria, a Német Szövetségi Köztársaság,



Irország, Csehszlovákia, Törökország) voltak, ma ezek a járulékok a munkáltatók által fizetetteknél alacsonyabbak, vagy éppen megszüntették őket. A munkavállalók által globálisan fizetett járulékok jelenleg seholsem magasabbak a munkáltatók által fizetett járulékoknál, kivéve Hollandiát és Jugoszláviát. Ez utóbbi esetben a társadalmi biztonságot lényegében a vállalati erőforrások azon részére kivetett díjakból finanszírozzák, amelyekből az egyéni jövedelmeket fedezik, azaz a valóságban a dolgozót terhelő járulékokból. (Ez azonban egy sajátos rendszer, amelyet az öngazgatás keretében hoztak létre). Csak kevés országban tartották fenn az egyenlő járulékokra alapított rendszert, nevezetesen Cyprusban, a Német Szövetségi Köztársaságban, Máltán, Svájcban, az Egyesült Államokban (a nyugdíjakra) és, ha a munkanélküliségi biztosítást figyelmen kívül hagyjuk, akkor Braziliában, Kanadában, Japánban és Luxemburgban. Az ipari országok nagy többségében ma a dolgozók által fizetendő járulékok alacsonyabbak, mint a munkáltatók által fizetettek, sőt, a munkáltatók által fizetettnek csak a felét vagy ennél is kevesebbet teszik ki olyan országokban, mint Finnország, Franciaország, Görögország, Irország, Izrael, Olaszország (az 50 dolgozónál többet foglalkoztató iparvállalatoknál a dolgozó 7,80 százalékot fizet szemben a munkáltató 37,20 százalékával), Norvégia, Portugália, Spanyolország vagy az Egyesült Királyság.

A biztosítottak által fizetett járulékok csökkentésének irányzata tagadhatatlan. Az utóbbi években azonban, különösen a gazdasági válság hatására, illetve azért, hogy a vállalatokra ne hárítsanak túlságosan nagy terhet, több országban az az irányzat erősödött fel, hogy emeljék a dolgozók által fizetendő járulékot. Hollandia már megnyitotta ezt az utat, az öregségi nyugdíjak, a hátramaradotti és a rokkantsági juttatások finanszírozásának nagyobb részét a dolgozókra hárítva (a dolgozók 17,7 százalékot fizetnek, szemben a munkáltatók 10,35 százalékával). Több esetben Franciaország is jobban emelte a dolgozók járulékait, mint a munkáltatókéit, megszüntetve a betegségi biztosítási járuléklafont (jóllehet a munkáltatói járulékoknál a plafon részben még fennmaradt), időlegesen felemelve ezeket a járulékokat és az új özvegyi biztosítási rendszernél a járulék-



fizetést kizárólag a dolgozókra hárítva. Az Egyesült Királyságban a dolgozók által az országos biztosítási rendszer részére fizetett járulékot 1981 április elsejétől 1 százalékkal emelték.

A társadalombiztosítási költségek munkáltatók és dolgozók közötti felosztásának kérdése természetesen nem vetődhetett fel az önállók esetében, akik szociális védelme az ipari országokban az utolsó 30 év alatt tekintélyes mértékben kibővült. Egy másik kérdés azonban felmerült az e kategóriába tartozók társadalombiztosítási rendszerének finanszírozását illetően, mégpedig az, hogy az önálló foglalkozású dolgozóknak ugyanolyan mértékű járulékot kell fizetniük, mint amennyit a dolgozók és a munkáltatóik együttvéve fizetnek, vagy pedig számukra kedvezőbb rendelkezést kell-e alkalmazni, a szolidaritás elve alapján kiegészítő finanszírozásról gondoskodva. E kérdésre a válasz országonként változó és függhet a végzett munka jellegétől is (kisiparosok, mezőgazdasági munka stb.). Néhány országban az önálló foglalkozású dolgozók járulékát a munkavállalói jövedelem alapján számítják ki és az egyenlő vagy majdnem egyenlő a munkáltatói és a munkavállalói együttes járulékokkal. Ez a helyzet például Kanadában (a nyugdíjrendszerben), Cypruson, a Német Szövetségi Köztársaságban, Izraelben, Portugáliában és Svájcban (az öregségi nyugdíjnal és a rokkantsági ellátásnál).

Más országokban az önállóktól sokkal alacsonyabb járulékfizetést kívánnak meg: Norvégiában a nyugdíjnal figyelembe vehető jövedelem 9,9 százalékat fizetik járulék címén, míg a munkáltatói és munkavállalói kombinált járulék 21,5 százalékot tesz ki; az Egyesült Államokban 9,3 százalék szemben a 13,4 százalékkal. Még azokban az országokban is, amelyekben a dolgozók részéről történő járulékfizetést megszüntették, az önállók általában továbbra is részt vesznek a finanszírozásban. Lengyelországban például az önálló mezőgazdasági dolgozókra a járulékot ugyanazon az alapon vetik ki, mint az egyéb adókat (földadó és jövedelemadó); mindazonáltal, miként azt már korábban említettük, a rendszer költségeinek legnagyobb részét az



állam finanszírozza. Svédországban az önállók kötelesek járulékot fizetni, amelyet a jövedelem alapján számítanak ki, ugyanazt a kulcsot alkalmazva, amely szerint a munkáltatók fizetnek az általános nyugdíjrendszerért, a keresethez igazodó nyugdíjért és a betegségi biztosításért. Bulgáriában ugyanez a helyzet.

#### A finanszírozási módszerek átalakítása

Bár a munkajövedelem utáni járulékfizetés maradt is a legáltalánosabban alkalmazott finanszírozási módszer, a háború vége óta jelentős fejlődés ment végbe a járulékok kiszámításánál alkalmazott eljárásokban. Ezek az irányzatok már a társadalmi biztonság kialakulásakor megszülettek, azóta pedig tovább fejlődtek. Közülük három érdemel különös figyelmet: a kockázati tényező fokozatos megszüntetése a biztosítási járulékok kiszámításánál; a bérhez vagy keresethez igazodó járulékok terjedése; és az adóztatási módszerek átvétele.

#### A biztosítási kockázattal arányos járulékkulcsok megszüntetése

A biztosítási díj nagysága és az ellátások valószínű költsége közötti egyensúlyra törekvés, tekintetbe véve a biztosított személy kockázati csoportját, a biztosítási elv alapvető jellegzetessége. A társadalombiztosítás esetében ez a kapcsolat még nem teljesen tűnt el, annak ellenére, hogy összeütközésben áll a rendszer társadalmi céljaival. A társadalmi biztonságra törekvő rendszer folyamatosan igyekezett megszüntetni minden ilyen fennmaradt megkülönböztető járulékkulcsot. Ez a folyamat azonban sokkal általánosabbnak látszik, ha a figyelembe vett elemek a biztosított személy egyéni helyzetére vonatkoznak, mintha azok foglalkozási kockázatokat is magukban foglalnak.

A biztosítotttra vonatkozó legfontosabb kockázati elemek a kor, a nem és a családi helyzet (az eltartott személyek biztosítotttsága miatt). 1950-ben a járulékkulcsok számos országban figyelembe vették ezeket a tényezőket. Dániában a rokkantsági



biztosítási rendszer részére fizetendő járulékok alacsonyabbak voltak a már 21 éves koruk elérése előtt biztosítottak esetében. Izlandon, Írországbán, Hollandiában és az Egyesült Királyságban a járulékok valamennyi, vagy legalábbis néhány biztosítási ágazatban magasabbak voltak a férfiaknál, mint a nőknél, a felnőtt koruaknál, mint a fiataloknál. Másrészt Izlandon súlyosabb terhet hárítottak a házasságban élőkre, mint az egyedülállókra. Bár az ilyen megkülönböztetések ma már nagymértékben eltűntek, meg kell jegyeznünk, hogy Máltán a 18 éves koron aluli személyek járuléka még jelenleg is alacsonyabb a felnőttekénél, és hogy Japánban a nők által a nyugdíjrendszer részére fizetendő járulékokat alacsonyabban állapították meg, mint a férfiakét.

Korábban majdnem mindenütt az volt az általános gyakorlat, hogy az üzemi baleseti és foglalkozási betegségi ágazat járulékkulcsait az illető vállalatnál vagy tevékenységi szektorban fennálló kockázat alapján állapítsák meg. Ezt az elvet még ma is a legtöbb országban alkalmazzák, bár egyre inkább fix járulékkulcsokkal helyettesítik, amelyek nem veszik tekintetbe a vállalat vagy szektor munkájával járó kockázatot. Olyan országokról van szó, amelyek elhatározták, hogy az üzemi balesetek tekintetében a kockázatok egységesítése felé haladnak a társadalombiztosítás más ágazataival összhangban. A szociális biztonság intézményesítésének kezdetétől folyamatosan egységes járulékkulcsot fogadtak el elsősorban azokban az országokban, amelyekben egyetlen finanszírozási rendszer volt (a szocialista országok - a Német Demokratikus Köztársaságot kivéve, ahol a járulékokat továbbra is differenciálják az üzem munkájával járó kockázat alapján, Cyprus, Málta, az Egyesült Királyság és újabban, 1969-ben, Norvégia), Ausztria, Írország, Hollandia (1966) és Svédország (1972) is. Az irányzat azonban az ellentétes irányban haladt Japánban, ahol a foglalkozási kockázatok fedezésére eredetileg nem alkottak külön ágazatot és a létező ágazatokban az összes járulékot fix és egységes kulcs alapján állapították meg egészen 1947-ig, amikor is ez a helyzet megváltozott, és a differenciált járulékkulcsok rendszerét vezették be. Az Egyesült Államokban is a munkanélküliségi biztosítás járulé-



kai differenciáltak, tekintetbe véve a vállalat foglalkoztatási előzményeit.

### A bérhez és a jövedelemhez kapcsolódó járulékok kiterjesztése

Már a társadalombiztosítás korai időszakában is volt törekvés az egységes, fix összegű, azaz a bérrel vagy a jövedelemmel együtt nem változó járulék feladására. E rendszer mellett szólt az, hogy könnyű megérteni és adminisztrálni, ellene viszont az, hogy erősen degresszív és alacsony hozamu, hiszen az egységes járulékkulcsot nem lehet nagyon magas szinten megállapítani. Ez a tendencia azóta erősödött, különösen a keresetarányos ellátások elterjedésével, amelyeket nehezen lehetett az egységes mértékű járulékokból finanszírozni. (...) Ma már csak néhány ország egyes ágazataiban vagy biztosított kategóriáinál alkalmaznak egységes járulékkulcsot, nevezetesen Ausztriában a bérből élők betegbiztosítási járulékánál (szövetségi államonként változó); Ausztriában az önálló üzemi baleseti biztosítási járulékánál; Dániában a munkáltatók által a nyugdíj- és a munkanélküliségi ágazatok részére fizetett járulékánál; illetve a dolgozók rokkantsági nyugdíjjárulékánál; Japánban a dolgozók nemzeti nyugdíj ágazat részére fizetett járulékánál, valamint Svédországban a munkavállalók munkanélküliségi biztosítási járulékánál.

Ugyancsak visszaszorulóban van az a rendszer, amely bérosztályok alapján veti ki a járulékot és ezekhez az osztályokhoz fix járulékösszegeket rendel. Ez a járulékszámítás csak Spanyolországban (12 járulékosztály), Görögországban (22 osztály), Japánban (36 vagy 39 osztály), és Máltán csak az önállóknál (6 járulékosztály) van érvényben.

Az ipari országok nagy többsége ilyenformán fokozatosan elfogadta a modern járulékformulát, amely szigorúan a bérekkel vagy a jövedelmekkel arányos, kivéve a plafonírozás eseteit.



### Az adózási eljárás alkalmazása

A fennálló kockázat szerint differenciált járulékok leépülése - ami lényeges összetevője volt a biztosítási elvnek - és a bérhez vagy foglalkozási jövedelemhez igazodó járulékok elterjedése már kezdi hasonlónvá tenni a fizetés utáni járulékokat a jövedelmi adóhoz. Ez az adózás modern módszerét jelenti, szemben például a néhány fejlődő ország által még ma is alkalmazott fejadóval. A szociális elvonás és az adóztatás technikáinak közelítése erősödő tendencia mind a járulékalap és a kulcsok számításánál, mind a beszedés módszereinél.

A járulékalapot és a kiszámítási módszert tekintve, már említés történt arról, hogy számos országban leépítették a járulék megállapításánál alkalmazott járuléklaplont, azaz a regresszív járulékfizetési rendszert a teljes jövedelemmel arányos járulékkiszármazással helyettesítették. Több északi ország elfogadta azt a korábbi új-zélandi rendszert, amely a biztosítottól esedékes járulékokat teljesen vagy részben az országos vagy a helyi adóztatás alá eső jövedelem arányában számítja ki. Ez a helyzet Izlandon a betegségi biztosítási járulékoknál, Dániában az általános nyugdíjrendszer járulékeinél és Finnországban a betegségi biztosítási és az általános nyugdíjbiztosítási járulékoknál. Norvégiában a teljes adóköteles jövedelem után kivetett, jórészt a betegellátás finanszírozását szolgáló járulék egészíti ki a munkajövedelem alapján kivetett járulékot, mind a bérből élőknél, mind az önállóknál. Hollandiában az önállók családi pótlék rendszerbe befizetett járuléka nettó jövedelmükhöz igazodik. Egy határozottabb közelítés rajzolódik talán ki Magyarországon, ahol a járulékkulcsokat - ugyanugy, mint a jövedelmi adó kulcsokat az ipari országokban - progresszíven alakították ki. Ezt a példát azonban más országok még nem követték.

A járulékok beszedését illetően több országban, így Franciaországban is, igyekeznek koordinálni a jövedelmi adó és a járulékalapok ellenőrzését. Más országok, különösen Málta, Hollandia, Norvégia, Svédország és az Egyesült Államok, még



tovább mentek az adminisztrációs eljárások egyszerűsítésében és egységesítésében, az adóhatóságokat bizva meg a társadalombiztosítási járulékok beszedésével.

### Jelenlegi irányzatok

A társadalmi biztonsági rendszer finanszírozási módja, egészében véve, mára jócskán eltávolodott tehát a kezdeti állapotoktól, noha a fejlődés semmiképpen se volt mindenütt egyforma. Valamennyi ország igénybevette az elvonások (járulékfizetés) növelésének módszerét, és ez a növekedés néha igen meredek volt. Ám ez nem járt mindig együtt a finanszírozás átszervezésével, vagy az alkalmazott módszerek radikális átalakításával. Míg egyes országok, mint Svédország, vagy, eltérő módon Jugoszlávia, gyökeresen átalakították szociális ellátásaik finanszírozásának rendszerét, más országok, mint a Német Szövetségi Köztársaság vagy az Egyesült Államok, ebben a tekintetben sokkal konzervatívabbak voltak.

Bármennyire aggasztja is ez a kormányokat, kikerülhetetlennek látszik a szociális biztonság költségeinek további növekedése, noha a demográfiai és gazdasági tendenciák miatt esetleg lassulhat a növekedés üteme. A bevételek és kiadások összehangolásának szükségessége továbbra is komoly problémákat okoz. A következmények valószínűleg érinteni fogják a szociális elvonás módszereit és technikáit, különösen, mert a gazdasági válságból eredő komoly nehézségek radikális reformot igényelnének. A hagyományos finanszírozási formák alkalmatlansága és alternatív módszerek kialakításának szüksége már több éve viták tárgya. Bizonyos radikális reformjavaslatok (például a szociális terhek alapjaként a hozzáadott érték alkalmazása) ismételten előkerülnek, eddig azonban nem hatottak a szabályozásra. Az utóbbi években számos változás történt. Ezek többnyire a nehezező körülmények hatására megszorító jellegűek és elszigeteltek (un. "foltozgató reformok"). Az ilyen eljárások tekinthetők a strukturális reformmal szembeni merev ellenállás megnyilvánulásának, de felfoghatók a progresszív változás irányába történő fokozatos elmozdulás jelének is. Ha ez utóbbiról van szó, ne-



héz, és valószínűleg túl korai is a sokféle intézkedésből kibontani valamennyi alapvető új irányzatot, amelyek a jövő változásait jelzik. Csupán néhány olyan tendencia azonosítható, amelyek most rajzolódnak ki számos ipari országban, és amelyek valószínűleg a következő években erősödnek fel.

Az elemzés viszonylag magas szintjén három nagyobb irányzat látszik körvonalazódni: a finanszírozási módszerek jobb adaptálása a gazdasági élet operatív követelményeihez; logikusabb kapcsolat létesítése a finanszírozási módszerek és gyakorlatok, valamint a társadalombiztosítás céljai és funkciói között; a szociális terhek és az általános adózási rendszer közelítése.

#### A gazdasági követelmények figyelembevétele

A társadalombiztosítás finanszírozásának a gazdasági beavatkozás eszközeként történő felhasználása nem újdonság. Jóval a háború előtt, a Szovjetunióban a járulékkulcsok vállalat szerinti differenciáltságát nemcsak a vállalat munkájával járó kockázat vagy a munka egészségre ártalmas mivolta indokolta, hanem az érvényes gazdaságpolitikával való kapcsolat is: a legmagasabb kulcsot a magánmunkáltatókra állapították meg, míg bizonyos gazdasági tényezők miatt a normál kulcs csökkentésére is sor került, például az új épületek tervezési munkáinál. A társadalmi biztonság kezdeti időszakában az 1946. évi brit törvény megengedte a járulékkulcsnak a gazdasági konjunktúrához igazodó változtatásait "stabil foglalkoztatottsági szint fenntartása érdekében". Ehhez hozzá lehet tenni a 102. sz. egyezmény olyan előírásait, amelyek szerint a szociális biztonság finanszírozási módszereinek tekintetbe kell venniük az illető ország gazdasági helyzetét.

Mindazonáltal, az utolsó évtized alatt – amikor a szociális terhek állandó növekedése a (járulékfizetések alapját jelentő) bruttó belföldi termék stagnálásával vagy alacsony növekedésével párosult – nőtt az érdeklődés a finanszírozási módszerek megválasztása, és azoknak az ország gazdaságára gyako-



rolt hatása iránt. A szociális elvonások nem semleges tényezők, amelyeknek ne lenne hatásuk a nemzeti gazdaságra (egy termelési folyamatot érintő bármilyen elvonás gazdasági tényező). Ezért erősödik az a nézet, hogy az elvonási módszereknek meg kell próbálniuk semlegesíteni azokat a negatív hatásokat, amelyeket - különösen jelenlegi magas szintjükön - a gazdaság különböző szektoraira gyakorolhatnak, sőt, esetleg úgy kell őket kialakítani, hogy a társadalmi biztonság finanszírozása gazdaságpolitikai eszközzé váljék.

Ebben az összefüggésben sok figyelmet fordítottak a foglalkoztatottság problémájára. Azokban az országokban, ahol a finanszírozás főleg a munkáltatók járulékaitól függ, az egyéb finanszírozási módszerek felkutatását mindenekelőtt az a kívánság diktálja, hogy a vállalatok által viselt szociális terheknek a foglalkoztatásra gyakorolt káros hatásait csökkentsék. A társadalombiztosítás finanszírozása és a foglalkoztatás közötti kapcsolatot itt nem tárgyaljuk, csupán a finanszírozási módszerek olyan változásaival foglalkozunk, amelyeket a foglalkoztatásra gyakorolt káros hatások elkerülése motivált. Ennek megítélésében egyébként nagy az óvatosság (a sokféle bizonytalanság miatt).

Ez az óvatosság különösen nyilvánvaló, ha a finanszírozási módszerek megváltoztatásáról vagy a járulékalap módosításáról van szó. A bér, mint járulékalap, hozzáadott értékkel történő felcserélését, vagy a járulékok egészének vagy egy részének hozzáadott érték pótlásával történő kiváltását, több országban évek óta javasolják, nevezetesen Belgiumban, Franciaországban és Hollandiában (bár az Egyesült Államokban az Országos Társadalombiztosítási Bizottság ezzel szemben azt javasolta, hogy a járulékokat az általános adóbevételekből kell kiegészíteni, mielőtt még a szociális biztonság reformjára 1981-ben létrehozott Országos Bizottság ki nem zárta az állami pénzalapok minden közvetlen igénybevételét). Ezidáig azonban ezeket a javaslatokat csak Argentínában, Belgiumban és Uruguayban valósították meg. Argentínában egy 1980 szeptemberében hozott törvény eltörölte a munkáltatói járulékfizetést a nyugdíjrendszer-



hez és azt az állami pénzalapokból történő kifizetéssel helyettesítette, a többletköltséget a hozzáadott értékadó kulcsának emelésével fedezve. Belgiumban az 1981 június 29-i törvény csak kisebb ilyen irányu helyettesítést ír elő, de hasonló közvetett módszerek felhasználásával: a dolgozók járulékát 6,17 százalékkal csökkentették és a bevételek kiesését az állami költségvetésből folyósított támogatással fedezték, az állami pénzalapokra háruló többletterhet pedig a hozzáadott értékadó felemelésével pótolták.

Nem hoztak olyan intézkedéseket sem, hogy a társadalmi biztonság finanszírozására a munkán kívüli, egyéb termelési tényezőket megadóztassák. Ez olyan politika, amelyet a foglalkoztatottság előmozdításának eszközeként javasolnak. Egyes országokban, mint korábban már említettük, a vállalati szociális kiadások egy részét átvállalták az állami pénzalapok annak érdekében, hogy ösztönözzék a foglalkoztatást, javítsák a nemzetközi versenyképességet vagy megfékezzék az áremelkedéseket a költségek által előidézett infláció esetében (bár ezeknek az intézkedéseknek a pozitív hatását nem ismerik el általánosan). Ezt az irányzatot példázza az Olaszországban hozott új jogszabály, amely szerint a munkáltatói betegségi biztosítási járulékok egy részét, amelyek az országos egészségügyi szolgálat bevezetésével kapcsolatosak, vállalják át az állami pénzalapok. (...)

A munkáltatói járulékkulcsok vállalatonkénti megállapítása gazdaságpolitikai okokból, különösen a munkaerő érdekében - azaz már nem a biztosítási elvek alkalmazása miatt - terjedőben lévőnek látszó új irányzat (ha a Szovjetunió korábbi kísérletétől eltekintünk). Így Finnországban az alap nyugdíjrendszerhez fizetett munkáltatói járulékok kulcsa 1973 óta a vállalat tőkeigényessége szerint változott, amit a termelői folyamatban felhasznált tőke értékcsökkenése és a teljes béralap közötti kapcsolat mutatóival mértek (három különböző kulcsot állapítottak meg így). Norvégiában a munkáltatói járulékokra 1975 óta három különböző kulcsot állapítottak meg a terület regionális fejlettsége szerint, a legalacsonyabb kulcsot azon terüle-



tekre alkalmazva, ahol a beruházások támogatása a legmagasabb (1981-ben a kulcsok számát négyre emelték). Ez a differenciálás ily módon egy általános területfejlesztési politika része, amely a vállalatokat arra kívánja ösztönözni, hogy települjenek a magas munkanélküliségű területekre. (Olyan intézkedéseket, amelyek arra szolgálnak, hogy a társadalombiztosítás finanszírozását az ország bizonyos területfejlesztési célokat előmozdító eszközöként használják fel, Jugoszláviában is bevezettek, ahol az állam, bár a társadalombiztosítás finanszírozásában általában nem vett részt, a legkevesbé fejlett körzetek társadalombiztosítási szervei részére anyagi kedvezményeket nyújt. Ugyan ez a helyzet Olaszországban is, ahol a Mezzogiornoban lévő vállalatok járulékkulcsát csökkentették.) Más országokban csökkentették vagy eltörölték, a legtöbb esetben időlegesen, bizonyos kategóriába tartozó dolgozók, különösen a fiatalok után fizetendő munkáltatói járulékokat. Ez volt a helyzet például Belgiumban 1977-ben és 1978-ban a vállalatok által alkalmazott fiatal munkavállalók, 1979-ben a kis cégek által alkalmazott tanulóknak esetében. Hasonló intézkedéseket fogadtak el Franciaországban az országos foglalkoztatási szerződés kapcsán, ill. Olaszországban a képzési szerződést kötő fiatalokra nézve.

A járulékplafon megszüntetése ugyancsak a foglalkoztatás előmozdítását szolgáló eszköz, mert a plafon az új dolgozók beállításának a kárára bátorítja a túlmunkát. Miként az előző részben láttuk, határozott tendencia van mindenféle járulék-kiszámítási plafon eltörlésére, és minden valószínűsége megvan annak, hogy ez az irányzat, amely a hagyományos járulékfizetési mechanizmusok egyik káros hatását kiküszöböli, folytatódni fog.

#### A finanszírozási módszerek átalakítása a társadalmi biztonság céljainak és funkcióinak megfelelően

A társadalombiztosítási rendszerek munkajövedelmekhez kapcsolódó járulékok révén történő finanszírozásának egyik előnye, hogy az ilyen rendszerek "átlátszóak": világos, ésszerű és ezért érthető kapcsolat van a fizetett járulékok és a kapott ellátások között, ami könnyebbé teszi a járulékterhek elfogadá-



sát. A társadalmi biztonság irányába való fejlődés, amely a szociális védelmet általánosítva azt elválasztja a foglalkozási tevékenységtől, szélesíti a nem járulékfizetésen alapuló szolgáltatásokat és a szelektivitást, illetve a körülmények nyomása alatt bővíti az anyagi források körét ezt az "átlátszóságot" nagymértékben elhomályosította. Ennek a folyamatnak a folytatódása, párosulva különösen azzal a szükséglettel, hogy egyre jelentősebb kiegészítő erőforrásokat találjanak a növekvő költségek fedezésére, számos esetben még áttekinthetetlenebbé teszi a kapcsolatot egyrészt a finanszírozási módszerek és az ellátások jellege, másrészt a szociális védelmi rendszer céljai és funkciói között. Ezzel nő az igény arra, hogy újfajta összefüggést találjanak e két oldal között. Az egyes országok jogalkotásában két tisztázó irányzat figyelhető meg.

Az első ilyen irányzat az egységes finanszírozási rendszerek létrehozása, amelyet először (legalábbis részben) a Szovjetunióban vezettek be az 1920-as évek elején. A rendszer valamennyi erőforrását a rendszer összes ágazati kiadásainak összevont fedezésére használják, azaz nem kötnek le ágazatonként speciális erőforrásokat. Ez az elv megfelel az állami pénzügyeknél követett gyakorlatnak, ahol - általánosságban szólva - ugyancsak nem címkézik meg az adókat.

Ebben a rendszerben a finanszírozás általában a különböző erőforrások kombinációján alapul. Az egyetlen felmerülő probléma az, hogyan lehet a forrásokat optimálisan felosztani úgy, hogy a terheket is a legigazságosabban osszák el, és hogy alkalmazkodjanak az adott időpont pénzügyi, politikai, gazdasági és adminisztratív prioritásaihoz. Egy sor ország törvényhozása ilymódon részben vagy teljesen egyesítette a társadalombiztosítási rendszer finanszírozását: az összes kelet-európai ország - Jugoszlávia kivételével, Cyprus, Málta, Új-Zéland, Norvégia és az Egyesült Királyság. A legtöbb esetben nem alkalmazzák az ilyen globális finanszírozást az egészségügyi ellátásra vagy a családi pótlékra, amelyeket közvetlenül az országos költségvetésből fedeznek. Jelenleg az ebbe az irányba történő mozgás - úgy tűnik - megállt. Az elmúlt 20 év alatt egye-



dül Norvégia követte ezt az irányt, amikor kiterjesztette országos biztosítási rendszerét - bár Svédországban talán az egységesítés felé haladnak a munkáltatói járulékok alapján. Norvégiában az egységes rendszer nem zárja ki a bevételek felosztását bizonyos célok között: a biztosítottak teljes adóköteles jövedelem utáni járulékait legnagyobb részben az egészségügyi ellátás finanszírozására fordítják.

Egy másik - terjedő - irányzat az eredetileg Beveridge által előterjesztett gondolatot követi. E szerint az országos egészségügyi szolgálatot és a családi pótlékot a költségvetésből, a helyettesítő jövedelmeket a fizetés utáni járulékokból fedezik. Ez azt jelenti, hogy a bevételek jellegét a kiadásokéhoz igazítják. Az olyan ellátásokat, amelyek a foglalkozásból származó jövedelem biztosítására hivatottak, az erre a jövedelemre kivetett elvonásból kell finanszírozni (a hagyományos járulékfizetés), míg a minimális szociális szint garantálását szolgáló ellátásokat (alapnyugdíjak, családi pótlékok) vagy az egészségügyi ellátási szolgáltatásokat a nemzeti szolidaritáson nyugvó erőfeszítésből kell fedezni (állami költségvetésből történő finanszírozás). A társadalombiztosítás különböző ágazatai számára a külön alapok létrehozását azonban sokan azon az alapon kritizálják, hogy a járulékok és az adók közötti megkülönböztetés csak korlátozott jelentőségű, hiszen a teherkivetés e két formájával járó hatások végső soron nem nagyon különbözőek.

Bármiként legyen is, világosan látható a tendencia, hogy az állami pénzalapokat használják fel a "szociális minimumok" kielégítésére hivatott összes vagy legtöbb pénzbeni ellátás finanszírozására, amnyiben azokat az egész, vagy majdnem az egész népesség számára nyújtják. Így az állam most a teljes családi pótlék ágazatot finanszírozza sok olyan országban, amelyben jogszabályilag vagy de facto univerzális rendszerek létesültek: Ausztráliában, Kanadában, Dániában, a Német Demokratikus Köztársaságban, a Német Szövetségi Köztársaságban, Izlandban, Írországban, Új-Zélandban, Norvégiában, Romániában, az Egyesült Királyságban és a Szovjetunióban. Az állam finanszírozza bizonyos juttatások egyes részköltségeit (a jövedelmi



szint vizsgálatához kötött anyasági juttatások vagy szolgáltatások) Belgiumban, Finnországban és Luxemburgban. Másrészt Ausztriában, Franciaországban, Izraelben és Hollandiában, ahol a családi pótlékot ugyancsak az egész népességnek nyújtják, a finanszírozás még - legalábbis részben - munkáltatói járulékokból történik (bár Franciaországban célul tűzték ki a családi pótlék adókból történő finanszírozására való áttérést). Az univerzális (állampolgári) öregségi nyugdíj, vagy a jövedelemigazoláshoz kötött minimális időskori ellátás biztosítására hivatott juttatások finanszírozása számos országban teljesen vagy legnagyobb részt állami pénzalapokból történik: ilyen Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Dánia, Izland, Olaszország, Luxemburg, Új-Zéland. Más országokban, mint Finnországban (ahol az állam által történő teljes mértékű finanszírozást csak az univerzális, mindenkire kiterjedő hozzátartozói nyugdíjrendszerre alkalmazzák), Franciaországban, Japánban vagy Svédországban, ha kiegészíti is az állam a munkajövedelmeken alapuló járulékokat, ez csak másodlagos jelentőségű. Ami az egészségügyi ellátást illeti, az állami alapokból történő finanszírozás csak kevés országban játszik nagyobb szerepet: a kelet-európai országokban (kivéve a Német Demokratikus Köztársaságot), Ausztráliában, Kanadában, Dániában, Izlandon, Írországban, Új-Zélandban és az Egyesült Királyságban. Ausztráliában és Izlandon ezt kiegészítik egy biztosítottaktól származó járulékkal, ami fix összegű az ausztrál rendszerben és az adóköteles jövedelemhez arányítva számítják ki az izlandi rendszerben.

A jövedelemhelyettesítő ágazatokban a finanszírozás egyelőre főleg a munkajövedelmek utáni járulékokból történik. Ezt az üzemi baleseti szolgáltatásokért csak a munkáltatókra vetik ki. A keresethez igazodó nyugdíjakkal, a munkanélküliségi biztosításnál, táppénznél és anyasági ellátásoknál többnyire a két fél (munkáltató és munkavállaló) fizet. E mellett létezik egy olyan irányzat - bár még nem nagyon jellemző - hogy egyre több törvényhozás igyekszik valamilyen állami hozzájárulást biztosítani, kivált a munkanélküli segély fedezéséhez.



A társadalombiztosítási elvonások és az adózási rendszer  
szorosabb összehangolása

A szociális terhek hagyományosan nagyobb autonómiának örvendenek, mint az adózás. Ez a helyzet azonban most érzékelhetően módosul. Minden okunk megvan annak feltételezésére, hogy a két rendszer integrálódása vagy legalábbis szorosabb együttműködése felé törekvő irányzat az elkövetkező években tovább fog erősödni.

Először is az tűnik szembe, hogy a pénzügyi terhek – főként nemzetközi összehasonlítás céljait szolgáló – megítélésénél egyre inkább az összes kötelező befizetést figyelembe veszik, legyen az szociális járulék, vagy adó. Hollandiában például, bár a járulékfizetés és az adó eljárásilag külön van választva, a gazdasági tervezésnél egyetlen "kollektív tehernek" tekintik ezeket. Ugyanigy vállalati szinten egyre kisebb különbséget tesznek az adók és a szociális terhek között.

A döntéshozás szintjén több országban világosan kirajzolódik egy irányzat a terhek e két kategóriájának összehangolására. Norvégiában például a parlament állapítja meg mind a társadalombiztosítási járulék, mind pedig az adó mértékét, és részt vesz a társadalombiztosítás költségvetésének jóváhagyásában. Franciaországban 1979-ben társadalombiztosítási könyvviteli ellenőrző bizottságot hoztak létre, hogy ez több információval lássa el a parlamentet a társadalombiztosítás pénzügyi problémáiról.

Miként e fejezet második részéből kitűnt, nagyon határozott a tendencia a járulékfizetési és az adófizetési eljárás összehangolására, különösen a járulékalap és a járulékkiszámítás tekintetében. Fontosságot tulajdonítanak a finanszírozási reformtervekben azoknak a formuláknak is, amelyeket az általános adózásban már eredményesen kipróbáltak, mint pl. a hozzáadott érték adó. A szociális elvonások rendszere egyre több, a modern adórendszerre jellemző vonást vesz fel. Így nő a szociális elvonások rendszereinek komplexitása, főleg annak érdeké-



ben, hogy gazdasági és szociális téren egyidejűleg követhessenek semleges és beavatkozást jelentő politikát. A szociális járulékokat egyre inkább adónak tekintik.

Amilyen mértékben közeledik a jövőben a két rendszer fontossága és természete, olyan ütemben válik egyre égetőbbé - legalábbis az iparosodott országokban - összehangolásuk, mind a globális teherelosztás javítása, mind a gazdaságra gyakorolt hatásuk kiegyensúlyozása érdekében.



FRANCIS PAVARD:  
(Franciaország)

## A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS JÁRULÉKFIZETÉSES RENDSZERÜ FINANSZIROZÁSA<sup>\*)</sup>

A társadalombiztosítási programok hagyományosan két nagy csoportra oszlanak. Az első célja az, hogy az egyént, mint a közösség tagját védelmezze, végzett munkájától függetlenül. Ez a Beveridge-féle "univerzális" közelítés. A második azokra a dolgozókra vonatkozik, akik munkával vagy járulékfizetéssel szereztek jogot az ellátáshoz. Ez az ún. "foglalkoztatási szemléletű" közelítés.

Az elsőként említett programokat, melyek főként angol nyelvterületen és a skandináv országokban terjedtek el, szokásosan az állami költségvetés finanszírozza. A második típusu programoknak inkább az felel meg, ha a fizetés vagy bér alapján fizetett járulékokból finanszírozzák őket.

Időrendben a második típusu rendszerek látták meg először a napvilágot, mégpedig egy 1883. évi német törvény révén, amely kezdetben csak a munkások egy szűkebb körére nyújtott biztosítása volt. Ez a típus már az első világháború előtt széleskörűen elterjedt kötelező biztosítás formájában vagy támogatott önkéntes rendszerként. Többé-kevésbé módosított formában még mindig ezen az elven alapulnak a legtöbb ország törvényei.

Ez a rendszer a szilárd hagyományokkal rendelkező közösségi ellátó intézmények része volt. Számos előnnyel járt: a fizetés szerinti járulékot könnyen ki lehet számítani, és ha a munkáltató helyben vonja le, egyszerűen adminisztrálható. Mivel a fizetéseket a munkavállaló vagy más érdekelt könnyűszerrel ellenőrizheti, csökken a csalás veszélye. Csaknem minden olyan

---

<sup>\*)</sup> In: Methods of Financing Social Security, ISSA, 1979.



foglalkozási ágban alkalmazható, ahol fizetés van. A járulék összegét bizonyos kockázatokhoz köti, mint pl. a fizetés vagy a járulék szerint megállapított öregségi nyugdíj, vagy táppénz esetében. Gazdasági növekedés idején ez a rendszer a bevételek olyan mértékű folytonos növekedését biztosítja, ami nagyjából megfelel az országos jólét növekedésének. Pénzügyileg megkönynyíti az elszámolást, a bevételek és kiadások pontosan megfigyelhetők, így elméletileg a rendszer alakulását nyomon lehet követni.

A járulék elvben két részből kell, hogy álljon, amit a munkáltató, illetve amit a munkavállaló fizet. A társadalombiztosításnak a két szociális partner által történő igazgatása, - amely szerves része egy többé-kevésbé decentralizált társadalmi demokráciának - e nélkül nem lenne igazolható.

A fenti tagadhatatlan előnyök mellett az ilyen finanszírozási módot joggal érik kritikák is. Az idő múlásával egyre kevésbé felel meg a társadalombiztosítás követelményeinek, és ezért több javaslatot is tettek a megújítására.

## I. JÁRULÉK ÉS TÁRSADALMI IGAZSÁGOSSÁG

1. A társadalombiztosítás sajátos funkciója, melynek alapelveit az 1944. évi Philadelphia-i Konferencia fektette le, az, hogy az egész lakosságot minden szociális kockázat ellen biztosítsa. Ez a figyelemreméltó előrelépés az "univerzális" szemléletű rendszerekben mintegy automatikusan érvényesül, a "foglalkozási" szemléletű rendszerekben azonban nem. Az olyan foglalkozási ágakban dolgozók - többnyire önálló kisiparosok -, akikre a biztosítás nem vonatkozott, vagy az alkalmazottak biztosítási rendszerébe léptek be, vagy - gyakrabban - saját rendszert hoztak létre.<sup>1</sup> Az önálló kisiparosok társadalombiztosítási járulékának fizetése sajátos problémákat vet fel, mert jövedelmük általában több forrásból származik. Az alkalmazottak összjövedelmének 90 százaléka keresetükből származik, így a bérren alapuló járulék jól megfelel az egyéni járulékfizetési ké-



pességnek. Kisiparosok, kiskereskedők, és méginkább gazdálkodók esetében azonban az adóhatóságnak bevallott üzleti jövedelem az összjövedelem sokkal kisebb hányada, s ráadásul ez is csak egy év eltelte után válik ismertté. Ezért kétséges, hogy kizárólag a munkával szerzett kereseten vagy béren alapuló járulék megfizettetése valóban méltányos eszköz-e a társadalombiztosítás finanszírozására.

A társadalombiztosítás a "foglalkoztatási" szemlélet szerint szigorúan véve csak azokra terjedhet ki, akik aktív munkavégzők. Ahhoz, hogy az inaktív személyekre is kiterjeszthető legyen, új szemléletre és így új finanszírozási rendszerre, esetleg valamilyen jogi ügyeskedésre van szükség. A francia 1978. január 2.-i törvény például olyan "személyi biztosítási" rendszert állított fel, amely foglalkozás nélkülieket biztosít betegség és anyaság esetére. A rendszert vagy a személyi jövedelmekhez kapcsolt járulékokból fedezik, vagy más társadalombiztosítási szervek által fizetett - a szolgáltatást részben vagy egészben fedező - összegekből. (...)

2. Gyakori kérdés, hogyan befolyásolja a társadalombiztosítás a jövedelmek eloszlását. A hatás a járulék és az ellátás fajtái szerint többféle lehet. Mindenesetre legalább két szempontot figyelembe kell venni:

- egyrészt, a nemzeti jövedelem társadalmi-foglalkozási csoportok közötti elosztását;
- másrészt, a csoportokon belüli újraelosztást.

A munkáltató kötelessége, hogy az ellátások költségének egy részét viselje mind a megosztott járulékfizetési rendszerben, amikor a munkáltató is, a munkavállaló is fizet járulékot, mind abban a rendszerben, amikor csak a munkáltató fizet járulékot (mint pl. a munkahelyi balesetbiztosításnál). A közvetlen bért tehát valamilyen közvetett bér egészíti ki, amit nem a végzett munka után, hanem a szükséglet szerint fizetnek. A járulék munkáltatói részének felosztása az ellátást élvező bizto-



sitottak között a jövedelem horizontális ujraelosztását jelentené.

A kérdés az, hogy vajon ezek a munkáltatói kötelezettségek valóban a profit csökkenését és a munkaerőhöz jutó jövedelemrész növekedését jelentik-e? E kérdésre nincs egyértelmű válasz. A munkáltató természetesen arra törekszik, hogy az általa fizetett járulék terhére másokra hárítsa át, vagy áremeléssel vagy fizetésemelések megtagadásával. A könnyebb megoldás az áremelés. A társadalombiztosítás költsége így a vevőre, hosszú távon pedig a közösségre hárul. Végül soron azonban azok viselik a terhet, akik azt már nem háríthatják tovább, mert jövedelmük a bérükből áll - vagyis a társadalombiztosítás költségeit végül éppen azok viselik, akik közvetett bérét a munkáltatói hozzájárulás révén kellett volna megfinanszírozni. Ez így természetesen tulegenyszerűsítés. A gyakorlatban számolni kell a kereslet rugalmasságával, a piaci szerkezettel és főleg a mai közgazdasági gondolkozásmód egyik lényeges meghatározójával: a nemzetközi versennyel is. Így pedig már nem olyan biztos, hogy a munkáltató az árai emelésével átháríthatja a társadalombiztosítási járulék költségét. Ha ezt teszi, az áremelések bérkövetelésekhez vezetnek. Ha a munkáltató ezeknek eleget tesz, problémát okoz számára az újabb költségek továbbhárítása.

Az erre a bonyolult kérdésre vonatkozó sajnos nem egészen újkeletű tanulmányokból az tűnik ki, hogy Franciaországban a nemzeti jövedelemnek a munkavállalókhoz jutó része (vagyis a bérek és szociális juttatások összege) eléggé stabil. A szociális juttatások így a közvetlen bérek rovására, nem pedig a munkáltatók költségére növekedtek. (...)

A jövedelem személyek közötti vertikális ujraelosztásával sokat foglalkoztak, de nem mindig jutottak egyértelmű következtetésre; még az is tisztázásra szorul, mi az, amit mérni kell. Az ujraelosztás jelentheti az egyének vagy családok jövedelmének közvetlen változását, ha minden jövedelmi egységhez hozzáadjuk a kapott ellátásokat, és levonjuk a befizetett járulékokat. Ez az ún. "elsődleges hatás". Az ujraelosztás "végső



hatása", vagyis a gazdasági rendszer összetett reakciói azonban rendkívül bonyolult elméleti és gyakorlati problémákat vetnek fel.

Az un. helyettesítő jövedelmeknél (ide értve a betegbiztosítás alapján fizetett táppénzt és a nyugdíjakat) általában egyszerű összefüggés mutatható ki a bérek, a járulékok és az ellátások között. A nyugdíjjárulékos rendszerben a nyugdíjat általában a munkában töltött idő egésze vagy egy része alatt elért átlagkereset alapján állapítják meg. Az egyetlen mód, amellyel az újraelosztás a leghátrányosabb helyzetben lévőket segíti az, ha nyugdíjminimumot fizetnek. A természetbeni betegségi ellátásnál más a helyzet. Itt a befizetett járulék és az élvezett ellátás között nincs logikus összefüggés. A nagyjövedelmű csoportok szolidaritásának mértékét azonban a legtöbb országban a járulék maximálásával korlátozzák. A tanulmányok nem egyformán értékelik a helyzetet. Egyes vélemények szerint van összefüggés a biztosított jövedelem szintje és gyógyellátás általa történő igénybevétele között. (Más vélemények ill. vizsgálatok szerint az egészségügyi ellátás igénybevétele során történik átcsoportosítás a több aktív keresős családotól a kevesebb keresőjű vagy inaktív keresőjű családok felé.<sup>2</sup>) (...)

A jövedelem-kiegészítő ellátások, nevezetesen a családi pótlék révén történő újraelosztást nincs értelme a családpolitika egészétől elkülönítve vizsgálni (ideértve pl. az adózást, a szociális segélyezést, a lakástámogatást és az árendedményeket is). E politikai intézkedések a vertikális és a horizontális újraelosztás módszereit összekapcsolják. A jövedelmet csak úgy lehet helyesen megállapítani, ha a családi kötelezettségeket is számításba vesszük, hiszen az azonos jövedelmű gyermektelen házaspár életszínvonala nem ugyanolyan, mint ahol gyerekek is vannak. Bizonyos jövedelmi transzferek ezért kettős jellegűek: az ilyen "családi hányados" alkalmazása kevert típusú újraelosztást eredményez.

A családi pótlék újraelosztó hatásával számos tanulmány foglalkozik.<sup>3</sup> Ezek szerint például a francia családi pótlék-



ban részesülők egy reprezentatív csoportjánál a pótlék a család alapjövedelmének átlagosan 20 százalékát, de a legalacsonyabb jövedelmű kategóriában a 40 százalékát teszi ki. A munkavállalók körében végzett felmérés szerint (adólevonások után) a legalacsonyabb és legmagasabb 20 százalék jövedelmek közötti arány 1:3,5 volt, a családi pótlékkal kiegészített jövedelem után az arány 1:2,6 lett.

3. A járulékfizetésre kötelezett jövedelem felső határát sok országban még ma is maximálják. A plafonirozást még a német rendszer kialakításánál vezették be annak a biztosítástechnikai szemléletnek megfelelően, hogy a járulék a kockázattal arányban álljon. A maximálást politikai okokból megtartották, noha már régóta sok szempontból bírálják. A foglalkoztatás szempontjából azért káros, mert a munkáltatókat arra készteti, hogy kisebb létszámú dolgozót alkalmazzanak, és azokat foglalkoztassák túlmunkában. Gátolja a részmunkaidős foglalkoztatást, holott azt elő kellene segíteni. (...)

A plafonirozás eredenően újraelosztás-ellenes hatását több tényező is súlyosbitja. Azokban a családokban, ahol ketten kapnak bért, a maximum megkétszereződik, de – családi rendszerrel lévén szó – a családi ellátásra való jogosultság változatlan marad. Emellett általában a jobbmódu családok gyerekei tanulnak a legtovább és kapnak a leghosszabb ideig családi pótlékot.

A plafon következtében egyre több a kiegészítő betegségi- és nyugdíjbiztosítási rendszer. Minél nagyobb a plafont meghaladó jövedelem, annál több fordítható kiegészítő védelemre. A plafon további hatása, hogy növeli a keresetek közötti egyenlőtlenséget, hiszen a plafon alatti béreknél relative nagyobb a társadalombiztosítási járulék aránya, mint a magas kereseteknél.

A járulékfizetési plafont ért bírálatok néhány országot (Franciaország, NSZK, Hollandia) arra késztettek, hogy kevésbé éljenek vele. Az eltörlésére tett kísérleteket azonban a veze-



tők és a munkáltatók szervezetei ellenzik. A vezetői szervezetek azzal tiltakoznak, hogy már amugyis óriási összegeket fizetnek be a költségvetésnek járulékok és más adók formájában. (...)

Általában a kollektív biztosítás elvére épülő és járulékfizetéssel fenntartott társadalombiztosításnak nem elsősorban az a célja, hogy a jövedelem vertikális redisztribúcióját megoldja. Az elsőrendű cél a jövedelem ujraelosztása fiatalok és öregek, egészségesek és betegek, egyedülállók, gyermektelenek és nagycsaládosok között. A vertikális ujraelosztás csak másodlagos, korrekciós eljárásokkal (mint pl. nyugdíjminimum vagy egységes összegű juttatás) történik, és csak akkor, ha az eljárásnak nincsenek káros következményei és nem súlyosbitja a már meglévő egyenlőtlenségeket. A járulékfizetési plafon eltörlése tehát kívánatos lenne, de ehhez gondoskodni kell a vezetői testület nyugdíjjal kapcsolatos jogos érdekeinek a védelméről.

## II. JÁRULÉK ÉS GAZDASÁGI FEJLŐDÉS

1. A társadalombiztosítás egy sor eseménynél nyújt védelmet, és ehhez a pénzügyi alapot általában járulékokból képezik. A bevételeket és kiadásokat a gazdasági fluktuációk különböző módokon befolyásolják. A bevételek a jövedelmektől – főleg a bérektől – a kiadások viszont több tényezőtől, mint pl. a demográfiai helyzettől, a fogyasztástól és az áraktól függenek.

A bevételek inkább ki vannak téve a gazdasági ciklus fluktuációinak, mint a kiadások. A béremelés egy-három hónapon belül kihat a bevételekre (attól függően, milyen gyakran kell a járulékot fizetni), de a kiadásokra gyakorolt hatás sokkal elhúzódóbb. Ha a nominálbérek emelkedése inflációs méreteket ölt, a társadalombiztosítás szerkezeti egyensúlyhiánya körülbelül úgy marad rejtve, mint az áruval nem fedezett számla, és így a pénzügyeken egy rövid ideig nem látszik meg a baj.



Az 1950 és 1973 között a legtöbb országban végbement gazdasági növekedés során a társadalombiztosítási rendszerek majdnem mindig gyorsabban növekedtek, mint a termelés. A ciklus leszálló ágában felmerülő aggályok eltűntek, amint elkezdődött a felfelé ívelő szakasz. Az 1973-as válság által előidézett gyökeres változás után vált szükségessé annak újragondolása, hogy mit jelent a társadalombiztosítás, és hogyan kell azt finanszírozni. A társadalombiztosítási ellátások és a családi pótlék növekvő terhei, illetve ezeknek a források piaci elosztására gyakorolt torzító hatásai a gazdasági tevékenységet ösztetett és ellentmondásos módon befolyásolják. (...)

2. A járulékfizetésen alapuló rendszer a társadalombiztosítás finanszírozását a termelés egyetlen tényezőjére, a munkára építi, ami nyilvánvalóan kihat a foglalkoztatásra. A társadalombiztosítási járulék többféleképpen hat a költségekre és nyereségekre és így, közvetett módon, a munkaerőkeresletre is.

Mivel a járulékfizetést törvény írja elő, vita alakult ki egy ma már klasszikus dogmáról. Az egyik vélemény szerint a járulék az adóztatás része, és nem különbözik lényegesen a vállalatok által fizetett adótól. Mások szerint a járulék a bér része, mégpedig olyan társadalmasított része, amit nem közvetlenül osztanak szét a dolgozók között, hanem a társadalombiztosítási szerveknek fizetnek be, hogy azok végezzék a redisztribúciót.

A fenti nézetek egyikét sem támasztja alá betű szerinti törvény. Régóta különbséget tesznek a járuléknak a munkáltató, illetve a munkavállaló által fizetendő része között, csak az utóbbit tekintve a dolgozó olyan kötelezettségének, amit bérfizetéskor helyben levonnak tőle. A megkülönböztetés azonban gazdasági szempontból aligha megalapozott. Mindkét esetben olyan pénzüsszegegről van szó, amit a vállalat munka ellenében fizet, de nem a dolgozó kapja meg közvetlenül. A munkáltató amúgy sem a bérek után kivetett járulékból érdekelt, hanem a bérek és társadalombiztosítási járulékok összességében, eszerint alakítja ki stratégiáját és különösen azt, hogy a munkaerő és a tőke



közül melyiket választja. Bár az összefüggést nem számszerűsítik, arra minden kutatás rámutat, hogy a bérek és a munkáltatói társadalombiztosítási járulék együttes terheinek növekedése a munkerő tőkével történő helyettesítésére ösztönöz. Az ipari szektorban ez gyakorta megfigyelt jelenség. Az adatfeldolgozás és az irodai munka automatizálásának fejlődésével már a harmadik szektorban is érvényesül.

A növekedés és a beruházás között hosszú távon szoros a kapcsolat. Az egyik iskola szerint az a gyakorlat, hogy a járulékot a bérre alapozzák, bátorítja a termelési célú beruházást, ami viszont elősegíti a versenyképességet és így a hosszú távu növekedést és foglalkoztatást. A gazdasági hatás tehát egészében jó, és különösen a ciklus leszálló ágában nem szabad rajta változtatni. Egy másik iskola viszont azt tartja, hogy ha a társadalombiztosítási járulék alapja a bér, és így a járulékfizetés összes terhe a termelés egyetlen tényezőjére hárul, akkor az így kialakuló növekedési modell károsan hat új munkaalkalmak létesítésére. A vállalkozások korszerűsítése valóban javítja a versenyképességet, ám a nagyobb termelékenység nem lehet öncél. Hanyatlás idején, ha egyesek többet termelnek, más munkaképes korban lévők nem jutnak munkához; a termelés a termelékenységnél kevésbé növekszik, sőt, csökkenhet. Az ország életszínvona-  
la azonban a termelés mennyiségétől függ, ezért a járulékfizetés alapját haladéktalanul úgy kell kiterjeszteni, hogy megváltoztassa a munka és a tőke relatív költségét, és a termelési tényezőket úgy kombinálja, hogy jobban elősegítsék a foglalkoztatást.

Ez a reform sokak szerint annál is kívánatosabb, mert a jelenlegi rendszer a vállalatok között mind a nemzetközi versenyképességben, mind a különböző iparágak termelési költségeinek szerkezetében torzulásokat okoz.

Van olyan érvrendszer, amely a bérek után kivetett járulékot a vállalatok megbírságolásának tartja olyan országok vállalataihoz képest, ahol a járulék nagyobb hányadát fedezi általános adóztatásból. Az Európai Gazdasági Közösség országaiban



a kiadásoknak állami költségvetésből fedezett hányada 1975-ben a bevételek 16,10 százaléka (Franciaország), illetve 49,20 százaléka (Nagy-Britannia) között mozgott. A különbség elsősorban a családi pótlékok fedezési módjából adódik. Franciaország az egyetlen EGK ország, ahol a kormány gyakorlatilag semmit sem ad a családi pótlék finanszírozásához, míg Dániában, az NSZK-ban, Írországban vagy Nagy-Britanniában ezt teljes mértékben az állami költségvetésből fedezik.

Távolról sem biztos azonban, hogy a francia vállalatok a fenti ok miatt nemzetközileg kevésbé versenyképesek. Nem a költségek állam és vállalatok közötti megosztásának módja számít, hanem a munkaerő összes költsége. Az európai közösségek statisztikai hivatala által végzett felmérés szerint 1975-ben az európai országok feldolgozó iparában a munkaerőre fordított költségek Hollandiában, majd csökkenő sorrendben, Belgiumban, Luxemburgban, Dániában, az NSZK-ban, Franciaországban és Nagy-Britanniában voltak a legmagasabbak.

A hosszú iparosodási multtal rendelkező európai országok - és néhány Európán kívüli ország - a század eleje óta hatékony társadalomvédelmi intézkedéseket vezettek be. Így a munkaerőre és termelésre fordított költségek hátrányba hozták őket azokkal az újabban fejletté vált országokkal szemben, amelyek anélkül jutottak hozzá a fejlett technológiákhoz, hogy meg kellene fizetniük a fejlett országokéhoz hasonló magas béreket. A huszadik század végén ez a nemzetközi verseny valódi problémája, és semmi köze nincs ahhoz, hogyan osztják meg a társadalombiztosítási járulékot az állam, a munkáltatók és a biztosítottak között.

A termelési költségek szerkezete érdekesebb probléma. A bérek után fizetett, plafonírozott járulékfizetési rendszer a munkaigényes iparágakat sújtja. Az ilyen iparágakban a hozzáadott érték legnagyobb részét a bér teszi ki, s ezért, a szokásos érv szerint, több társadalombiztosítási járulék terhet viselnek, mint mások. Általában azok a vállalatok kerülnek hátrányba, ahol sok a viszonylag képzetlen munkaerő (vagyis az



építőipar, a közművek, a fa-, ruha-, cipő- és textilipar) szemben az olaj-, vegy- és elektrotechnikai iparral. A munkaigényes vállalatok azonban nem feltétlenül korszerűtlenek vagy kicsik. Gyakran olyan cégekről van szó, amelyeknél termékeik sajátosságai nem teszik lehetővé a gépesítést vagy automatizálást.

A járulékfizetési kötelezettség vállalatok közti egyenlőtlenségét a plafonirozás okozza; ismét nyilvánvaló tehát ennek káros hatása.

### III. A REFORM LEHETSÉGES IRÁNYAI

Egy-egy ország termelését nagymértékben befolyásoló járulékfizetési rendszer megváltoztatása kellemetlen politikai és gazdasági problémákkal jár. A társadalombiztosítási ellátások és a családi pótlék kétségtelenül befolyásolják az inflációt, a munkaerő-kinálatot és a növekedést (bár nem könnyű megmondani, hogy milyen mértékben) és ez óvatosságra int. Kockázatos lenne mélyreható reformot javasolni. Nem tehetünk mást, mint hogy a fokozatos reformhoz vezető utat próbáljuk megmutatni.

1. Kezdjük azzal a lehetőséggel, hogy a mostani rendszert átformáljuk, és elsősorban a járulékfizetésre kötelezett kereseti plafont szüntetjük meg. Láttuk, hogy a plafont eredetileg jó okkal vezették be. Akkor nem látszott szükségesnek az, hogy a járulék a keresettel arányban álljon, mert az ellátások és a keresetek között nem volt közvetlen összefüggés. De az események és a gondolkodásmód annyira megváltoztak, hogy napjainkban a szociális ellátásokat egyre inkább úgy tekintik, mint olyan közvetett jövedelmet, amely a biztosított elemi szükségleteit van hivatva fedezni, és kevésbé kapcsolódik a termelésben betöltött szerepéhez. Innen nézve, a tényleges ellátás és a befizetett járulék közötti összefüggés meggyengült, s így nincs többé ok a plafonirozásra. A társadalmi igazságosság szemszögéből kétségtelenül helyesnek látszik a plafon eltörlése. Ez azonban elsősorban politikai kérdés, amelynek megoldását az é-



rintett foglalkozási csoportok ellenállása rendkívül megnehezíti.

A nehézségek miatt a járulékfizetési plafont egyes országokban részlegesen, egy vagy néhány ágazatban szüntették meg. A betegségi biztosításban például könnyebbnek látszik a plafon eltörlése, mert a betegségi biztosítási járulék nem a biztosított jövedelmétől függő ellátásra jogosít. A maximum eltörlése megszünteti a vállalatok közötti jelenlegi torzulásokat. Ezért csak fokozatosan lehet bevezetni, anélkül, hogy érintené az árakat és a külkereskedelmet, valamint a foglalkoztatottságot. A maximum megszüntetésének hatásai esetleg közömbösíthetők a járulék mértékének egyidejű csökkentésével.

A meglévő rendszer egy másik átalakítási lehetősége a járulékok arányának differenciálása. Azt az időnként javasolt megoldást, hogy a járulékokat szektor és vállalat típus szerint differenciálják, valószínűleg teljesen el kell vetni. Egy ilyen rendszer nehezen kezelhető, és e mellett a vállalatok helyzete mind egy-egy szektoron, mind egy-egy vállalati nagyságcsoporton belül igen különböző lehet. (...)

Egy másik lehetséges megoldás lenne, ha a járulékok mértékét egy maximált összmunkabér és a teljes hozzáadott érték aránya alapján szabnák meg. Ez gyakorlatilag egyenértékű azzal az alábbi megoldással, amelyben a járulékalapot nem csak a bérhez, hanem egy sor egyéb gazdasági mutatóhoz is kapcsolják.

Elképzelhető továbbá, hogy egy bizonyos létszámnál többet foglalkoztató vállalatnál leszallítják a járulékot. Ez segítené az alacsony bérű munkaerővel dolgozó iparágakat. Komoly hátrányokkal is járna azonban, mert vagy tisztán az alkalmazotti létszám szerint, vagy a létszám és a forgalom, ill. hozzáadott érték arányában kellene alkalmazni. Az első esetben csak a nagy vállalkozások járnak jól. A második esetben a hozzáadott érték meghatározása, a számításba veendő létszám megállapítása és a vállalatonként más mértékű járulékfizetéssel járó bonyo-  
dalmak jelentik a nehézségeket.



2. A reformok második csoportja a járulékfizetés alapját terjeszteni ki a béren kívüli elemekre. A megvalósítás az alábbi módokon lehetséges:

(a) Forgalom szerinti járulék. Segítségével a jelenleg a béreket terhelő költségek egy részét át lehetne vinni más elemekre. A társadalombiztosítási kiadások alakulásával azonban nem mutat semmilyen logikus összefüggést, és a több szakaszban kivetett adók összes hátrányával rendelkezne.

(b) Amortizáció szerinti járulék. Az értékcsökkenést nem öncélúan adóztatnák meg, hanem azért, hogy a befizetett társadalombiztosítási járulék tükrözze a vállalat gépesítettségi szintjét, ennek pedig az amortizációs alap a legkönnyebben mérhető mutatója. Hátrány, hogy közvetlenül sujtja a beruházást, elsősorban ha saját erőből történik, továbbá hogy a járulékfizetési alap erősen fluktuálna a gazdasági tevékenység stabilizálása vagy ösztönzése céljából sűrűn változtatott adótörvények miatt.

Általában minden olyan járulék, amelyet a vállalati pénzügyek egyetlen elemére alapoznak, újabb torzulásokat okozhat a hozzáadott érték összetevőiben.

(c) Járulék a gazdasági tevékenység összes eleme alapján. A gazdasági tevékenység kellően nagyszámu elemét felölelő és így a vállalatok hozzáadott értékét jól képviselő járulékfizetési rendszer az előbbieknél jobbnak látszik.

Gazdasági értelemben a hozzáadott érték a termelés különféle tényezőinek egyesített értéke. Végso soron ez a kiindulási alapja a bérek és kamatok kifizetésének, a tőke amortizációs megújításának és profittal való jutalmazásának.

(...) Az ilyen változás eloszlatná a foglalkoztatással kapcsolatos félelmeket, és lehetővé tenné a költségek differenciált megosztását a vállalatok között. Tiszteletben tartaná a társadalombiztosítási rendszerek önállóságát, kiegyenlitené a



vállalatok között a költségeket, ami a családipótlék-rendszer bevezetésének egyik célja volt.

A fentiek nem vonatkoznak minden társadalombiztosítási juttatásra. Egyes ágazatokban még a járulékfizetési alap részleges bővítése ellen is szólnak érvek, ilyen például az öregségi biztosítás, ahol a nyugdíj az aktív életkorban végzett munka jutalma. Ezzel a fenntartással egy kiterjesztett alapot megfelelőbbnek tartanának a jelenleginél, egyes, a társadalombiztosítási jövedelmek jelentős részét adó járulékok esetében (például a betegségi biztosításnál).. (...)

/Egyébként további bonyodalmakat okoz az, hogy a járulékfizetési alap szélesítése továbbgyűrűzik az ár- és adórendszerre, és ennek hatásait nehéz előre becsülni./

(...) A járulékalapot tényszerűen még sehol nem terjesztették ki a béreken kívüli elemekre. Az Európai Közösségek Bizottsága azonban már fontolgatja a lehetőségét.<sup>4</sup>

(d) A költség átcsoportosítása az állami költségvetésbe. Elméletileg a családok adóterheinek növelése az adófizetők vásárlóberejének csökkenéséhez vezet. A csökkenést egyesek különösen megéreznék, mert a regresszív járulékfizetési rendszert a progresszív jövedelemadóval helyettesítenék. A jövedelmek vállalatok és háztartások közötti megoszlásának ebből adódó változása az infláció lassulása ellenére is gyorsan növelné a nyereség arányát. Az export növekedése ellensúlyozná a magánfogyasztás visszaesését, amely együtt járna az import csökkenésével és ezáltal a kereskedelmi egyensúly javulásával. (...)

A beruházás középtávon gazdasági élénkülést okozna.

Igazság szerint azonban nem biztos, hogy a vállalatoktól származó járulék csökkenése árcsökkenéssel járna, vagy hogy a háztartások nagyobb mértékű megadóztatása vásárlóberejüket úgy csökkentené, hogy ne erősödne a nyomás a magasabb bérek érdekében. Az is közismert, hogy az egyenes adót számos országban



azért bírálják, mert az adó megkerülésének lehetősége igazságtalanságokhoz vezet. A hazai infláció lassulásával és nagy exportálható feleslegek kialakulásával javuló export versenyképesség az import növeléséhez nem feltétlenül elegendő, mivel a nemzetközi versenyben nem biztos, hogy a vállalatokat a társadalombiztosítási járulék csökkentése árcsökkentésre készítené.

Igy is valószínű azonban - bár a mértékét nehéz megmondani -, hogy használna a foglalkoztatásnak, ha a járulékfizetés költségei a feldolgozóipar nyereségéről áttevődnének a háztartásokra.

- . -

A társadalombiztosítási rendszerek a század eleje óta fokozatosan épültek ki, amikor a gazdaságnak bőséges munkaerőre volt szüksége. A társadalombiztosítás ma általában az egész lakosságot felöleli, miközben a gazdaságban egyre terjed az automatizálás. Emellett a régebben iparosodott gazdaságokban egyes kockázatok (öregség, betegség) költségei gyorsan növekszenek, a gazdaságok pedig hosszan tartó stagflációs szakaszba jutottak.

Kérdés, hogy a bérek után fizetett és plafonirozott, vagy a munkával szerzett jövedelmek után fizetett járulékra alapozott finanszírozási mód megfelel-e ennek az új helyzetnek.

A bér szerinti járulék jól megfelel a jövedelempótló juttatások (pl. táppénz, rokkantsági vagy öregségi nyugdíj) céljainak, létjogosultsága azonban nehezen igazolható a jövedelemmel semmilyen logikus összefüggést nem mutató ellátásoknál. Annyiban megfelel a biztosítás elvének, hogy segíti a jövedelem horizontális újraelosztását. A jövedelem vertikális újraelosztását azonban alig mozditja elő.

A járulékfizetési rendszer gazdasági hatásának megállapítása vagy mérése nem mindig könnyű. A növekedésre gyakorolt hatás hosszú távon pozitív, de a járulékfizetés miatt lanyhul a foglalkoztatás és különösen a munkaigényes iparágak bünhödnék.



A gazdasági ciklus leszálló ágában a rendszer rövid távon súlyosbitja a munkanélküliséget, ami viszont rontja a társadalombiztosítás pénzügyi egyensúlyát, ugyanis a munkanélküliek nem fizetnek járulékot, de kapják a juttatást.

Ha a fizetés megadóztatása helyett a költségek legalább egy részét valamilyen más forrásból fedeznék, ez a munkanélküliség elleni küzdelem egyik eszköze lehetne. Az új járulék - vagy adóalap megválasztása az egyes országokban alkalmazott közvetlen vagy közvetett adórendszertől és annak igazságosságától függ. Noha a járulékalap kiterjesztése a gazdasági tevékenység minden elemére szembeötlő elméleti előnyökkel jár, a szerző tudomása szerint ilyen rendszert még sehol nem alkalmaznak. Ezzel szemben számos nyilvánvaló hátránya ellenére az egyenes adó megfontolandó, és esetenként alkalmazott eszköz.

Az eljövendő évek legnagyobb gondja mégis a szociális transzferek növekvő költsége. Ez hosszú távon megkérdőjelezheti a század eleje óta elért fejlődés egészét.

#### JEGYZETEK

- 1 Mint Ausztriában, Belgiumban, Franciaországban, az NSZK-ban, Luxemburgban és más országokban.
- 2 Falise, Michael és Saily, Jean-Claude (szerk.): Le rôle de l'assurance maladie dans la redistribution des revenus. Paris, Editions du CNRS, 1978.
- 3 Különösen lásd: Rapport annuel de l'Inspection générale des affaires sociales, 1976. Paris, 1977. II. kötet 61. old.
- 4 Commission of the European Communities: The Economic Impact of Social Security. Studies, Social Policy Series, No. 21. Brüsszel, 1970.



JØRN HENRIK PETERSEN:  
(Dánia)

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS FINANSZIROZÁSA ADÓZTATÁSSAL\*)  
(Részlet)

Finanszírozás meghatározott rendeltetésű (címkézett)  
adóból vagy központi adójövedelemből

(...)

Az amerikai társadalombiztosítási rendszer eredeti szándéka az volt, hogy olyan tartalékalapot hozzon létre, amelybe a munkaképes korúak saját nyugdíjukra befizethetnek, s így nem terhelik a következő aktív generációt. E célt azonban már 1939-ben elvetették azzal a döntéssel, hogy olyan béradót vezetnek be, amely felosztó-kirovó rendszerben működik, azaz a mindenkor aktív munkaerő fedezi a mindenkor idősök ellátását. A kongresszus ismételten megerősítette azt a követelményt, hogy a bér után fizetett adónak külső forrás igénybevétele nélkül, önmagában elegendőnek kell lennie az ellátás fedezésére.<sup>1</sup> A várományfedezeti, illetve a felosztó-kirovó elv szerinti finanszírozási módokat a következő fejezet tárgyalja. Itt azzal foglalkozunk, hogy miért célszerű áttérni a bér utáni adóról, mint meghatározott rendeltetésű adóról a központi általános adójövedelemből történő finanszírozásra. A járulékfizetéses rendszer elleni érvek közé tartozik, hogy tisztázatlan, ki fizet kiért; hogy áttértek a felosztó-kirovó rendszerű finanszírozásra; valamint, hogy a bér utáni adó súlyosan regresszív.

A meghatározott rendeltetésű adóból való fenntartást jelentő járulékfizetési rendszer mellett felhozható, hogy a jogosultak szívesebben veszik az ellátást, ha az saját befektetésük jövedelme, és nem valamilyen központi jövedelem-fenntartó prog-

---

\*) In: Methods of Financing Social Security, ISSA, 1979.



ram. Ez a politikai-lélektani szempont alkalmasint fontos lehet.

"A társadalombiztosítás ugyan nem rendelkezett olyan sajátosságokkal, amelyek a magánbiztosításnak, mint az egyéni szorgalom kifejeződésének szereztek megbecsülést, hiszen a jogosultak járuléka nem önkéntes és nem elégséges fedezete a juttatásoknak. Ez azonban nem gátolta meg a 'biztosítás' varázsszavától elbűvölt embereket abban, hogy igényt támasszanak arra a jogosultságukra, amiért megfizettek, vagy, árnyaltabban szólva, amiért megfizették méltányos részüket ... Az állam teljes szabadsággal szabja meg az általa kívánatosnak vélt feltételeket. Általában politikai, pénzügyi és pszichológiai megfontolásokat követett, olyan látszatra törekedve, mintha volna valamilyen logikus összefüggés a járulék és a juttatás között - holott nincs.<sup>2</sup>"

Nyilvánvaló, hogy az egyéni járulékok és a juttatások közötti feltételezett kapcsolatot megszakítaná a központi adó-jövedelemből történő finanszírozásra való átállás. A kapcsolat léte érv lehetne a megcímkezéshez. Az adófizetési hajlandóság attól függ, milyen ellátásokat vár tőle az adófizető. Vagyis az ellátások és a költségek közötti összhang javulása növeli az adófizetési készséget. A béradóból való finanszírozásnál az összhang természetesen jobb, mint az általános költségvetési bevételekből való finanszírozásnál.

Ugyanigy azzal is érvelhetnénk, hogy a bér utáni adó fontos költségcsökkentő szerepet tölt be, mert ha több juttatást kívánnak, nagyobb adót is kell fizetni. Így a szavazási rendszerrel a társadalmi választás érzékenyebb mechanizmusává válik. A központi adó-jövedelemből történő finanszírozás ellenzői félnek, hogy az elfedné a juttatások növelésének valódi költségeit, és hogy a követelések hatására a juttatásokat a szükséges fedezet biztosítása nélkül növelnék.<sup>3</sup>



Wagner<sup>4</sup> is hangsúlyozza, hogy a pénzügyi intézmények pénzügyi illúziókeltő képessége attól függ, mennyire tudják befolyásolni az emberek képzeletét a kormány kiadásairól. E képzetek pontossága fordítottan arányos az állami jövedelmek szerkezetének bonyolultságával.

Buchanan<sup>5</sup> általánosságban védelmezi a biztosítás elvét, következésképpen a címkézést is. (...) Az általa használt érvek szerint a meghatározott rendeltetésű adó hasznos eszköze az ellátások finanszírozásának. Ráadásul az adók és a kiadások összekapcsolásával az adó rendeltetésének meghatározása elősegítheti a hatékonyabb döntéseket, mivel az emberek számára világossá teszi az állami tevékenységek költségeit és az adók felhasználását. Ugy véli, hogy az adó címkézése választónak és képviselőnek egyaránt nagyobb választási lehetőséget nyújt az állami kiadások különböző formái között:

"Az állampolgár, mint választó-adófizető és ellátásban részesülő, lehetőséget kap arra, hogy közvetlenül vagy a törvényhozásban résztvevő képviselője útján részt vegyen minden közkiadásra vonatkozó döntésben. Ezzel szemben az általános költségvetésből való finanszírozás esetén a szavazó csak a közszolgáltatások előre meghatározott 'csomagjai' céljára felhasználandó összesített kiadásról 'szavazhat', mert a költségvetési hatóságok csak erre adnak neki lehetőséget."<sup>6</sup>

Az adó rendeltetésének meghatározása politikai alkuk garantálását is szolgálhatja.<sup>7, 8</sup> (...)

Az adó rendeltetésének meghatározása elleni legfontosabb érv az, hogy csökkenti a költségvetés rugalmasságát. A törvényhozók keze meg van kötve a megcímkézett alapokat illetően. Nagymértékben csökken a változó körülményekhez és preferenciákhoz való alkalmazkodás rugalmassága.<sup>9</sup> A rendeltetés meghatározásának folyamatában az ellátás egyre jobban beágyazódik az állam pénzügyi szervezetébe, és nem értékelik át olyan gyakran, mint amilyen gyakran a feltételek változnak.



Feltételezhető, hogy a meghatározott rendeltetéssel elő-  
irányzott összeg eredetileg megfelelt a közösség igényének. Az  
idő múlásával azonban az összeg megfelelésére nincs biztosíték,  
még akkor sem, ha a preferenciák maguk nem változnak meg.

Deran<sup>10</sup> az alábbiakban összegezi a címkézés elleni ér-  
veket:

"A címkézés, ami gazdasági, politikai és adminisztratív  
meggondolások kombinációja, az alábbi négy szempontból  
bírálnak: (1) a megcímkezés gátolja a hatékony költség-  
vetési ellenőrzést, és pedig az adott államban alkalma-  
zott címkézés mértékétől és módjától (alkotmányos, tör-  
vényes, stb.) függően; (2) a címkézés a pénzalapok nem  
megfelelő felhasználásához vezet, mert egyes funkcióknak  
tul sokat, másoknak túl keveset juttat; (3) a címkézés  
megmerevíti a jövedelmi strukturát, következésképpen  
megnehezíti, hogy a törvényhozás a változó feltételek  
követelte kiigazításokat végrehajtsa; (4) a címkézés ki-  
vonja a pénzügyi tevékenység egy részét az időszakos  
vizsgálat és ellenőrzés alól és így csökkenti a politi-  
kusok lehetőségét az állam törvényhozói és végrehajtói  
funkcióinak alakításában.

A címkézés mellett is gazdasági és nem-gazdasági érveket  
kapcsolnak össze: (1) a címkézés az adófizetés haszonel-  
méletét alkalmazza; (2) a címkézés a kívánt kormányzati  
funkciókhoz biztosítja a kiadások egy minimális szint-  
jét, így nincs szükség arra, hogy ismételten nyomást  
gyakoroljanak a törvényhozásra; (3) bizonyos tervek fo-  
lyamatosságának biztosításával a címkézett adó csökkent-  
heti ezek költségeit, mivel a kötvények kamatlába ki-  
sebb és ki lehet használni a hosszútávú tervezés előnye-  
it; (4) a címkézés segítségével elejét lehet venni az új  
vagy megemelt adókkal szembeni ellenállásnak.



A fenti érvek értékeitől függnék, ezért némelyikük érvényességét feltehetőleg soha nem lehet meggyőzően cáfolni vagy bizonyítani."

A fedezeti vagy felosztó-kirovó módszerrel történő  
finanszírozás megválasztása

A fedezeti vagy a felosztó-kirovó rendszer között tulajdonképpen a megtakarítás nagyságára és ezáltal a tőkefelhalmozásra gyakorolt különböző hatásuk alapján választhatunk. A felosztó-kirovó rendszer azt jelenti, hogy a folyó ellátásokat a folyó adófizetésből fedezik.

A társadalombiztosítási programokat sokan két okból is megtakarítási programnak tartják: egyrészt az emberek az adót részben egyenértékűnek tekintik a megtakarítással, ezért csökkentik személyes megtakarításukat. Másodsorban a várt ellátásokat hallgatólagosan olyan társadalombiztosítási törlesztésnek tekintik, ami a család vagyonának részét képezi, és ezért kevesebb magánvagyonot halmoznak fel.

A másik oldalon minél magasabb szintű az ellátás, annál nagyobb az érdekeltség a nyugdíjba vonulásra. Ha a nyugellátás kisebb mint a nyugdíjazás előtti kereset, a nyugalomba vonulás kényszere növelheti a magán-megtakarítást. Így a társadalombiztosítás végső, nettó hatása a csökkentett, illetve a növelt megtakarítás közötti különbségtől függ.

Ha a nettó hatásként csökkennek az országos megtakarítások, ez megváltoztatja a tőke és munka közötti arányt; a bérarány alacsonyabb, a profit aránya pedig magasabb lesz, mint egyébként lenne.

A felosztó-kirovó és a fedezeti rendszer nyilvánvalóan azonos öregségi biztosítást nyújt, ezért hatásuk a magán-megtakarításra szintén azonos. Míg a tartalékalap-képzés a ma-



gán-megtakarítás csökkenését ellensúlyozza, ez nem vonatkozik feltétlenül a felosztó-kirovó rendszerre. A felosztó-kirovó rendszerben az adóból kell fedezni egyrészt a folyó nyugdíjakat, másrészt a csökkent magán-megtakarítás társadalmi ellensúlyozását. A tartalékalap-rendszer azonban mindkét célt megvalósítja. Pechman<sup>11</sup> úgy látja, hogy a tendenciák eddig közömbösítették egymást, és a személyes összes megtakarítást nem nagyon befolyásolták. A jövőben azonban, minthogy a társadalombiztosítás nyugdíjba vonulásra gyakorolt hatása nagyjából kimerült, feltehetően a kisebb személyes megtakarításra való ösztönzés válik erőssé.

Az életciklus-modell szerint a fogyasztók úgy igyekeznek elosztani forrásaikat, hogy ez egész életük során nagyjából egyenletes legyen a jövedelmük. Az újabb vizsgálatok alátámasztják az életciklus megtakarítási modelljét, vagyis, hogy a szavatolt nyugellátás csökkentéi, az előrehozott nyugalomba vonulás viszont növeli az egyéni megtakarítást.

Feldstein és Munnell vizsgálatainak eredményeit a következő táblázat tartalmazza. Mindkét tanulmány úgy becsülte meg a társadalombiztosítás - relative jelentős - vagyonát, hogy 1929 és 1971 között minden évre kiszámították a biztosított munkásoknak évenként járó összes egyéni ellátás jelenbeli értékét. A két tanulmány egybehangzó következtetése alapján a jövőben számításba kell venni a társadalombiztosítás hatását a magán-megtakarításra.<sup>12</sup>

A gazdaságelmélet szerint a fedezeti rendszer akkor előnyösebb a felosztó-kirovó rendszerénél, ha a tőke reálhozama meghaladja a felosztó-kirovó módszerrel, azaz jelenidejűen pénzelt program implicit növekményét. Igazság szerint a tartalékalap mellett vagy ellen való döntés attól függ, hogy a gazdaság optimálisan el van-e látva tőkével.



A társadalombiztosítás hatása a személyes megtakarításra  
1969-ben: két vizsgálat eredményei  
 (milliárd dollár)\*)

Tétel	Munnell	Feldstein
Tényleges megtakarítás	38,2	38,2
A társadalombiztosítás hatása:	- 3,6	- 36,8
- az ellátás hatása	- 14,0	-
- a nyugdíjba vonulás hatása	10,4	-
A társadalombiztosítási adók hatása	-	- 14,4
A társadalombiztosítás nettó hatása	- 3,6	- 51,2
A megtakarítások becsült értéke társadalombiztosítás nélkül	41,8	89,4

Forrás: Munnell, Alicia H. nyomán: The Effect of Social Security on Personal Saving. Ballinger, 1974. IV. fejezet, és Feldstein, Martin: Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation. Journal of Political Economy, Vol. 82. (September-October 1974, 919-921. old.)

Egy jelenidejűen finanszírozott társadalombiztosítási rendszer implicit növekménye egyenlő a népesség növekedésével plusz az egy főre jutó reálkereset növekedésével.\*) Ha a beruházás reálhozama nagyobb, mint az implicit növekmény, akkor célszerűbb lenne tartalékalapra, mint a felosztó-kirovó rendszerre alapozni a rendszert - ha teljesen ujra indulhatna.

\*) Ha az első generáció  $t$  százalékos fizet  $Y_1$  keresetei után a nyugdíjas lakosság ellátásainak finanszírozására, akkor adóterhe  $tY_1$ . A második generáció majd, ugyancsak  $t$  százalékos adót fizet  $Y_2$ -nyi jövedelme után, vagyis  $tY_2$ -t az 1. generáció nyugdíj-ellátásának fedezésére. Ha a munkaerő növekedési üteme egyenlő  $n$ -nel, az egy főre jutó kereseteké pedig  $m$ -mel, akkor  $Y_2 = Y_1(1+n)(1+m)$ . Ezért az 1. generáció  $tY_1$  adót fizet, és  $tY_1(1+n)(1+m)$  értékű juttatást



Feldstein<sup>13</sup> azt javasolta, hogy a rendszert alakítsák át várományfedezetivé, fedezzenek minden jövőbeli ellátást az alap kamataiból és ezután töröljék el a fizetések adóját. Szerinte az alap segítségével a gazdaságban növelhető a megtakarítás, ami azzal jár, hogy a jövőben az ország teljesítménye javul. Állítása szerint a tőkefelhalmozás országos szintje jelenleg túlságosan alacsony, ezért nagyobb megtakarítás és beruházás nyomán megnövekedő jövőbeli fogyasztás bőségesen kárpótolna a mai áldozatokért. Az emberek a ma érvényes kamatok mellett nem akarnak többet megtakarítani, és mivel nincs olyan piac, ahová úgy fektethetnének be, hogy megkapják a társadalmilag érvényes hozamot, azt ajánlja, hogy a kormányzatok növeljék a megtakarítást a társadalombiztosítási rendszeren keresztül.

A megtakarítás mai szintje azonban talán azt a célszerű megfontolást tükrözi, hogy az ország máris elég jómódu, nem kell takarékoskodnia a következő generációk érdekében, hiszen azok további tőkefelhalmozás nélkül is jobb anyagi helyzetben lesznek a mainál.

Ha a megtakarítás mai értékét mégis túl alacsonynak ítélik, akkor az a soronkövetkező kérdés, miért a társadalombiztosítási program és nem valamilyen más pénzügyi intézkedés segít-

---

az előző oldal lábjegyzetének folytatása:

kap, azaz mintegy  $(n+m)$  implicit kamatot kap. Minden rákövetkező nemzedék ugyanekkora implicit haszonhoz jut, feltéve, hogy a népesség és az egy főre jutó kereset növekedése azonos mértékű marad.

Lásd Samuelson, P.A.: "An Exact Consumption-Loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money", és "Reply". Journal of Political Economy, 1958, ill. 1959., valamint Aaron, H.J.: The Social Insurance Paradox, Canadian Journal of Economics and Political Science, 1966. és Greene, K.V.: Toward a Positive Theory of Intergenerational Income Transfers, Public Finance, 1974.



ségével növelik a megtakarítási rátát. A bér-adó elosztásra gyakorolt hatása miatt alkalmatlan eszköz a megtakarítás növeléséhez. Ha úgy döntenek, hogy a megtakarítás növelésére kollektív intézkedést hoznak és felhasználják valamelyik költségvetési többletet, célszerűbb lenne olyan adót alkalmazni, ami nem olyan emberek megtakarítását veszi el, akik az adót nem tudják megfizetni, és akik még akkor sem takarékoskodtak volna, ha a kamat számottevően meghaladta volna a társadalombiztosításban beigért hasznót.

Van más nehézség is. Először is, ha a magasabb arányu megtakarításra teljes foglalkoztatás idején kerül sor, ez valóban nagyobb arányu beruházást és növekedést jelenthet. A költségvetés feleslegeinek felhasználása nem teljes foglalkoztatás idején azonban csökkentheti a teljesítmény szintjét és végső soron alacsonyabb összberuházáshoz vezet. Másodsorban, nehézséget jelent a felgyülemlett tartalék beruházása. Ez a probléma a szükséges alap nagyságával egyenes arányban növekszik. Harmadsorban, kialakulhat felgyülemlett alapok elköltését követelő politikai nyomás. Át kell tehát gondolni, milyen lépések segíthetnek az ilyen eshetőség kivédésében.

A felosztó-kirovó és a tartalékalap rendszer közötti választásról nemrég Samuelson<sup>14</sup> is írt, és az alábbi következtetéseket vont le:

- a népességnövekedésnek csak egyetlen olyan mértéke van,  $n^*$ , amelyik mellett a magán-megtakarítások laissez-faire politika esetén éppen elégségekek lennének az optimális növekedés fenntartásához;
- ha a népesség tényleges növekedése  $n$ , kevesebb, mint  $n^*$ , akkor a "laissez-faire" révén kialakuló magán-megtakarítás túlzott mértékű lesz. Ekkor a felosztó-kirovó rendszert kell alkalmazni, ami a magántőke-képződést fékezi. Ha viszont  $n$  nagyobb, mint  $n^*$ , a társadalombiztosítást tartalékalappal kell működtetni,



igy biztosítva, hogy a munkaerő gyors növekedésének megfelelő nagyságu tőke képződjön.<sup>15</sup>

# JEGYZETEK

- 1 Musgrave and Musgrave: Public Finance in Theory and Practice, New York, McGraw-Hill, 1973.
- 2 Marshall, T.H.: Social Policy, London, Hutchinson, 1965, 48-49. old.
- 3 Rejda G.E.: Social Insurance and Economic Security, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1976.
- 4 Wagner R.E.: Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice, in Public Choice, 1976.
- 5 Buchanan, J.M.: Social Insurance in a Growing Economy, in National Tax Journal, 1969.
- 6 Buchanan, J.M.: The Economics of Earmarked Taxes in Journal of Political Economy, 1963.
- 7 Lásd Goetz, G.J.: Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Processes, American Economic Review, 1968. Általános elemzést lásd: Browning, E.K.: Collective Choice and General Fund Financing, Journal of Political Economy, 1975.
- 8 Eckstein, O.: Financing the System of Social Insurance, The Princeton Symposium.
- 9 McMahon, W.W. és Sprenkle, C.M.: A Theory of Earmarking, National Tax Journal, 1970.
- 10 Deran, E.: Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test, National Tax Journal, 1965.



- 11 Pechman, J.: Federal Tax Policy, Brookings Institution, 1977.
  
- 12 Azzal a véleménnyel kapcsolatban, hogy Feldstein eltulozza a társadalombiztosítás hatását a megtakarításra, lásd Munnell, A.H.: The Future of Social Security, Washington, Brookings Institution, 1977.  
A csökkent megtakarítás feltételezését alátámasztó további bizonyítékot lásd Feldstein, M.S.: Social Security and Private Savings: International Evidence in an Extended Life-Cycle Model; Discussion Paper 361, Harvard University, Institute of Economic Research, 1974.
  
- 13 Feldstein, M.S.: The Optimal Financing of Social Security, Discussion Paper 388, Harvard University, Institute of Economic Research, 1974.
  
- 14 Samuelson, P.A.: The Optimum Growth Rate for Population, International Economic Review, 1975. és Optimal Social Security in a Life-Cycle Growth Model, International Economic Review, 1975.
  
- 15 Az általános modellről 1.: Van Praag, B. és Poeth, G.: The Introduction of an Old-Age Pension in a Growing Economy, Journal of Public Economics, 1975. Lásd még: Buchanan, J.M.: Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform, National Tax Journal, 1969.



ALAIN ÉS CHANTAL EUZÉBY:  
(Grenoble-i Egyetem)

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS FINANSZIROZÁSÁNAK MÓDSZEREI,  
A MUNKA KÖLTSÉGEI ÉS A FOGLALKOZTATOTTSÁG AZ IPAROSODOTT,  
PIACGAZDÁLKODÁSU ORSZÁGOKBAN<sup>\*)</sup>

BEVEZETÉS

A társadalombiztosítás finanszírozási módszerei kapcsán a sokféle és gyakran ellentmondó elgondolás, megjegyzés és kritika között a munka költségeire és a foglalkoztatottságra gyakorolt hatásukra irányuló kérdés az egyike azoknak, amelyről egyre világosabban beszélnek. Ez megmagyarázható azzal a ténnyel, hogy a majd 30 éven át tartó kivételesen gyors és viszonylag kiegyensúlyozott gazdasági növekedés után, a legtöbb iparosodott piacgazdálkodású ország, az 1973-1974-es vizválasztó évektől kezdve, a legnagyobb gazdasági krízissel került szembe 1929 óta. Az energia- és a nyersanyagárak emelkedése, a megállapított cserearányokon alapuló pénzügyi rendszer összeomlása és a nemzetközi verseny felerősödése (különösen az ujonnan iparosodó országok részéről, ahol olcsó a munkaerő) a legtöbb esetben a gazdasági növekedés nagyon szembetűnő lassulásához vezettek és magas szintű inflációval és munkanélküliséggel kellett együtt élni.

Ezzel az új helyzettel szembekerülve, a legtöbb iparosodott piacgazdálkodású ország az ipari szerkezet-átalakítás és az új nemzetközi munkamegosztás fokozása mellett döntött. Egy ilyen döntés esetén a fizetési mérleg helyzete jelenti a nemzeti fejlődés fő akadályát. Az ipari versenyképesség így a gazdaságpolitika egyik fő célkitűzésévé válik, lenyomva a munka költségeit (a bért + a szociális terheket), azt gazdaságpolitikai eszközzé téve.

---

<sup>\*)</sup> In: Sécurité sociale: quelle méthode de financement (ILO kiadvány, Genf, 1984.)



Ez az az általános összefüggés, amelyben a társadalmi biztonság finanszírozási módszerei, a munka költségei és a foglalkoztatottság közötti kapcsolatok kérdését el kell helyezni. A társadalombiztosítás számára a népesség előregedése, az egészségügyi kiadások gyakran szakadatlan emelkedése, a munkanélküliség terjedése vagy a szociális jogszabályok új követelményei által támasztott pénzügyi problémák a kérdést még csak égetőbbé teszik. Ezeknek a pénzügyi problémáknak a válság miatti gazdasági nehézségekkel történő kombinálódása a vitathatatlan felelős a jelenlegi finanszírozási módszerek valós vagy állítólagos hiányosságaira gyógyszerként közzétett javaslatok és intézkedések elburjánzásáért.

A társadalombiztosítás azon a szinten, amelyet ma az iparosodott országokban elért, hatalmas összegeket igényel. Ezen összegek a legfejlettebb országokban a bruttó belföldi termék 20-30 százalékát képviselik. Ezeknek a pénzösszegeknek a fő forrásai a munkavállalásból származó kereset utáni járulékok és az adóbevételek, bár nagyon különböző arányokban, aszerint, hogy a rendszer Bismarck törvényeinek vagy Beveridge eszméinek kötelezte-e el magát jobban.

Ha a szociális járandóságokat az általános adóbevételekből finanszírozzák, akkor a finanszírozási probléma nem valamilyen specifikus módon keletkezik. A valóságban a probléma a szigorú értelmében vett adózási rendszer átfogó strukturájára vonatkozó általánosabb kérdés része. Lényegében a járulékok és különösen a munkáltatót terhelő járulékok azok, amelyeket - mivel ezeket csak a bérek után vetik ki - gyakran okolnak a munkaerő költségének emelkedéséért és tovább gyűrűzéssel a foglalkoztatás csökkenéséért.

Meg kell jegyeznünk, hogy a terhek és a járandóságok társadalombiztosítási rendszerének egészében véve pozitív befolyása van a foglalkoztatásra, mivel a biztosítottaknak nagy a hajlandóságuk a fogyasztásra. A jövedelem újraelosztása az egészségesek és a betegek, a gazdaságilag aktívak és a nyugdíjasok, a munkahellyel rendelkezők és a munkanélküliek, az egye-



dülállóak vagy a gyermektelen házaspárok és a gyermekeket eltartók között (a horizontális újraelosztás), valamint a szegények és a gazdagok közötti (a vertikális újraelosztás), a terhek és a járandóságok kiszámítására alkalmazott módszerek eredményeképpen ténylegesen arra irányulnak, hogy növeljék a nemzet átlagos fogyasztási hajlamát, ösztönözzék a globális keresletet és a foglalkoztatást. Ebből a perspektívából a juttatásoknak anticiklikus hatásuk van, ami különösen hasznos a gazdasági pangás és a nagyarányú munkanélküliség időszakában.

A juttatások finanszírozására alkalmazott módszerek azonban sem nem semlegesek, sem nem egyenértékűek. Gazdasági és társadalmi jelentőségük változó, teret adnak egymásnak ellentmondó magyarázatoknak és szorosan kapcsolódnak a különböző érintett gazdasági-társadalmi csoportok értékeihez. Így, minden reformterv kikerülhetetlenül ellenségeskedésre ad okot, mivel a reáljövedelem szintje terén lehetetlen egyik csoport helyzetén javítani anélkül, hogy az ne érintené hátrányosan a másikat.

Ennélfogva nem elég azt vizsgálni, hogy a fizetések után járulékok és különösen a munkáltatói járulékok rendszere milyen módon szűkíti a munkaerő felhasználását; azt is meg kell kérdeznünk, hogy az egyéb finanszírozási módszerek, azonos volumenű erőforrások mellett, kedvezőbb befolyást tudnak-e gyakorolni a foglalkoztatásra. Az ehhez kapcsolódó problémákat és a lehetséges megoldásokat ezért sorjában mérlegelni fogjuk.

#### A felmerülő problémák

Igen valószínű, hogy az elkövetkező években folytatódni fog az energia- és a nyersanyagköltségek növekedése, és az olcsó munkaerővel rendelkező új ipari országok és az ipari országok közötti verseny is erősödni fog. Így ez utóbbiak egyike sem engedheti meg magának, hogy valutáját a tőkepiacon leértékelje, mivel ezzel a cserearányok romlását idézné elő, és így a nélkülözhetetlen energiáért és nyersanyagokért még többet volna kénytelen fizetni.



Az iparosodott és piacgazdálkodást folytató országok a világgazdaságban való még nagyobb integrálódás módszerét választották. Pontosabban, a vezető célkitűzés a kiegyensúlyozott külkereskedelem megközelítése, amely képessé teszi az ipart nemcsak arra, hogy bizonyos importoknak ellenálljon, de arra is, hogy többet és többet exportáljon, így finanszírozva a behozott energiát és nyersanyagokat. A siker a vállalatok versenyképességétől függ, és megköveteli a nemzetközi munkamegosztás erősítését, a legkevésbé versenyképes szektorok fokozatos feladását és az ipari tevékenységnek a magas technológiájú szektorok felé irányítását.

Az alapgondolat a következő: ha a fejlődő országok képesek arra, hogy olcsó munkaerejük révén versenyezzenek az ipari országokkal azokban a szektorokban, amelyek a szakképzetlen munkaerő nagymértékű felhasználását kívánják meg, akkor az ipari országoknak erre azzal kell válaszolniuk, hogy a magas képzettségű munkaerőt igénylő csúcstechnológia terén folyó kutatási tevékenységre összpontosítsanak. Ez azt jelenti, hogy az ipari országok vállalatainak állandó erőfeszítést kell tenniük a modernizálásra, a megújításra és termelésüknek a külföldi igényekhez igazítására.

Az ipari átcsoportosítás ezen alapvető alternatívájának az összefüggésében kell vizsgálni a társadalombiztosítás finanszírozási módszerei, a munkaerő költségei és a foglalkoztatottság közötti kapcsolatokat. Abban a reményben, hogy valamelyest fényt tudunk deríteni egy olyan területre, amelyen a megalapozatlan állítások és ellen-állítások száma óriási, a következő lapokon kísérletet teszünk arra, hogy a különböző felmerülő problémák fontosságát és horderejét az alábbi négy téma köré csoportosítva értékeljük: a munkerő költségei és a foglalkoztatottság; a társadalombiztosítás finanszírozása és a munkerő költségei; a kizárólag béreken alapuló járulékok; járulékfizetési plafon előírása.



### A munkaerő költségei és a foglalkoztatottság

Ezt a kérdést először abból a negatív álláspontból vizsgáljuk meg, amely szerint a munkaerő magas költségei táplálhatják a munkanélküliséget; másodsor, abból a pozitív álláspontból, hogy az ilyen költségek megnyirbálása valószínűleg fokozza az ipari versenyképességet.

#### A munkaerő költségei és a munkanélküliség

A munkaerő magas költségei sohasem tekinthetők többnek, mint egynek a munkanélküliség sok lehetséges oka közül. A munkanélküliség változó szintjét alapjában véve meg lehet magyarázni olyan - országról országra változó - tényezőkkel, mint pl. hogy a magas születési arányú időszakban születettek olyan időpontban jelentkeznek a munkaerőpiacon, amikor egy alacsony születési arányú időszakban születettek érik el a nyugdíjkorhatárt; a gazdaságilag aktív nők száma jelentősen emelkedik; a gazdasági növekedés és a termelői beruházások visszaesnek, főként az energiaköltségek növekedése és a vállalatok által viselt pénzügyi terhek emelkedése következtében, vagy pedig a pénz és a pénzpiacok ingadozásai folytán, amelyek a beruházási műveleteket különösen kockázatosakká teszik; az ipar lassu rekonstrukciója és a termelés ki nem elégítő modernizálása olyan szektorokban, amelyek a legsebezhetőbbek az éles külföldi versenyben; a vidéki elvándorlás, amelyet nem ellensúlyoztak elegendő munkahely létrehozásával az iparban és a szolgáltatásban; nincs összhang a kínált munkahelyek betöltéséhez szükséges szakképzettség és a fiatalok szakképzettsége és törekvései között; emelkedik a munkanélküliségi segély összege, ami alkalmasint az álláskereséssel töltött idő meghosszabbodásával járhat.

Mindazonáltal, a magas munkaerőköltségek specifikus hatást gyakorolhatnak a munkanélküliség két típusára, amelyek együttesen fejlődtek ki az 1960-as évek vége óta: bátoríthatják a klasszikus munkanélküliség növekedését és a Keynes-i munkanélküliség folytatódását.



A "klasszikus" munkanélküliséget olyan munkanélküliségként lehet definiálni, amely kapcsolatos azzal a ténnyel, hogy a munka költségei túl magasak a produktivitáshoz képest és felül vannak azon a szinten, amelynél a munka-kinálat és a munka-kereslet egyensúlyban lennének. Ennek a helyzetnek nemcsak a foglalkoztatásra van negatív hatása, hanem csökkenti a profitot és a beruházási kedvet is, ami viszont csökkenti a foglalkoztatást.

A magas munkaerőköltségek és a csökkentésükkel szembeni hajlíthatatlan ellenállás, a cégek tényleges vagy lehetséges profitjának a csökkenéséhez vezetnek, következésképpen korlátozzák beruházási képességüket vagy hajlandóságukat. Ez két okból hat hátrányosan a foglalkoztatásra: először, mert a termelő kapacitás kis növekedése nem elégséges a rendelkezésre álló munkaerő felszívására, másodszor, mert azon vállalatoknál, amelyek az élesedő nemzetközi versenyben sebezhetőek, az alacsony profit hátrányosan hat a modernizálásra, a versenyképességre, ennél fogva az exportra és megnehezíti az import kiváltását. Sőt, ez a jelenség arra csábítja a vállalatokat, hogy tevékenységüket részben decentralizálják, s különösen azokat, amelyeknél nagy a munkaerőszükséglet, olyan országokba telepítsék át, ahol a bérek és a társadalombiztosítás szintje alacsony.

A Keynes-i munkanélküliség az a munkanélküliség, amely a gazdasági növekedés általános lelassulásából eredő elégtelen keresletnek tulajdonítható. A globális kereslet egyik összetevőjeként a beruházási tevékenységnek a magas munkaköltségek miatti hanyatlása csak táplálja az ilyenfajta munkanélküliséget.

#### A munka költségei és a versenyképesség

A versenyképességet általános fogalmakkal úgy lehet meghatározni, mint a külföldi versennyel szembeszállásra való képességet, a képességet magas profit elérésére, az eladási árak versenybeni esélyeinek lerontása nélkül. A külföldi versenytársak feletti fölénynek, így a sikernek az első feltétele tehát



az önköltségi ár kézbentartása. Hogy képesek legyenek szembe szállni a külföldi kihívással, a vállalatok érdekében áll, hogy a lehető legalacsonyabb legyen a termelési költségük. A munkaköltségeknek speciális helyük van a termelési költségekben és ez gyakran fontos, ha nem a legfontosabb, versenyképességet érintő összetevőt jelentik.

A személyi költség valóban legfontosabb összetevője a hozzáadott értéknek és meghatározó tényező a tevékenység földrajzi elhelyezésében. Mi több, az ipari országok és a harmadik világ országainak termelési költségei között mutatkozó rés lényegében az átlagos órabérben mutatkozó differencia kifejeződése; a nyersanyagárakban mutatkozó földrajzi variációk kevésbé szembetűnőek, ami e termelési tényező nagyobb nemzetközi mobilitásának tulajdonítható. Mig az ilyen vagy olyan árucikkekre lehetséges egy világ-ár vagy szabvány kamatláb, addig nem lehet szó globális bérszintről. Az élőmunka ára a piacgazdaságu ipari országok és a harmadik világ most iparosodott országai között átlagosan egytől nyolcszoros különbséget mutat.

A munkerő költsége befolyásolja az eladási árat mind közvetlenül, amennyiben egyik összetevője annak, mind közvetve, amennyiben megszabja egy vállalat önfinanszírozó képességét és terjeszkedésnél a beruházási és modernizálási lehetőségeit. Így, a munkaköltségek bármilyen növekedése növelheti a bérhányadot (egy órára jutó bér osztva a munka egy órára jutó termelékenységével), ami jó mutatója a termelékenységnek. Valójában az egy órára jutó bérköltség közvetlen növekedéséhez, majd a termelékenység későbbi lassulásához vagy hanyatlásához vezet az alacsonyabb profit és a beruházások csökkenése következtében.

A munka költségének az eladási árra és így a versenyképességre gyakorolt hatása azonban a valutaárfolyamok alakulásától is függ. Általában ennek a költségtényezőnek a csökkenése ösztönözní fogja az exportot, lassítja az importot és ezáltal lebegő valutaárfolyam rendszerben javítja a valutaárfolyamot. Ez a javulás az importköltségek csökkenése és ennél fogva az



infláció lassításának irányába hat és mérséklő befolyással van a bérekre.

Következésképpen, nemzetközi gazdasági összefüggésben, amelyben a foglalkoztatottság nagy mértékben függ az ipari versenyképességtől, a munkaerő költségeinek ellenőrzése egyre gyakrabban szolgál a munkaerőpolitika eszközeként: az egy előállított egységre jutó termelési költség csökkentésével és a profitok valamint a beruházások növelésével, ösztönzőként hat a foglalkoztatásra. Ennélfogva, a munka költségére gyakorolt hatás révén a társadalombiztosítás célját szolgáló pénzösszegek nagysága és a beszedésükre alkalmazott módszerek befolyásolhatják a foglalkoztatottság szintjét.

#### A társadalombiztosítás finanszírozása és a munkaerő költségei

Az olykor elhangzó, ezzel ellentétes állítás ellenére a munkáltatói járulékok részaránya a társadalombiztosítás kiadásaiban, a munka összes költségében vagy a kötelező terhek összességében nem magyarázzák meg a munka költségében a különböző országok között mutatkozó eltéréseket. Ahol nemzetközi összehasonlítások állnak rendelkezésre, ezek valójában azt mutatják, hogy a differenciák sokkal szorosabban kapcsolódnak a közvetlen bérek és az összes fiskális (adójellegű) elvonás (adózás + szociális hozzájárulások) közötti különbséghez, mint a társadalombiztosítás finanszírozási módszereihez. Az 1. sz. táblázat világosan mutatja, hogy nincs kölcsönösségi összefüggés a munka teljes költsége és egy vállalat szociális terheinek részaránya között, ha ezeket a költségeket vagy munkáltatói járulékokat a kötelező terhek egészéhez viszonyítjuk. A táblázatban különösen figyelemreméltó, hogy a munkáltatói járulékok százaléka a kötelező terhek egészéhez viszonyítva a legmagasabb Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban, olyan országokban tehát, amelyekben távolról sem a legmagasabb a munka költsége. Dánia esete, ahol viszonylag magas a munka költsége és a munkáltatói járulékok különösen alacsonyak, hasonlóan jellemző. A viszonylag alacsony bérek, a magas szociális terhek és a viszonylag alacsony adózás, másrészt pedig a magas bérek, az ala-



1. sz. táblázat

A társadalombiztosítás, a kötelező terhek és a munkaerő költsége az iparban  
az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) 16 országában  
1979

Ország	Órabér költség DM-ban	Átlagos órabér DM-ban	Szociális teher/óra DM-ban	Szociális teher a bérköltség százaléká- ban	Munkáltatói járulékok a teljes köte- lező teher százalékában (1978)	Kötelező terhek a GDP százalé- kában (1978)
Belgium	21,53	12,41	9,12	42,3	19,3	44,2
Svédország	21,36	12,95	8,41	39,4	25,6	53,5
Hollandia	21,18	12,07	9,11	43,0	16,8	46,8
Német Szövetségi Közt.	21,14	12,46	8,68	41,0	18,2	17,8
Svájc	20,62	14,22	6,40	31,0	10,3	31,5
Dánia	20,29	16,80	3,49	17,2	0,5	43,6
Egyesült Államok	16,95	12,24	4,71	27,8	14,9	30,2
Olaszország	15,25	7,33	7,92	51,9	27,7	32,6
Kanada	15,05	11,71	3,34	22,2	-	31,1
Franciaország	15,05	8,41	6,64	44,1	29,7	39,7
Ausztria	14,14	7,56	6,58	46,5	15,3	41,4
Japán	11,77	9,69	2,08	17,7	15,3	24,1
Egyesült Királyság	10,20	7,85	2,35	23,0	10,8	34,4
Spanyolország	10,06	6,39	3,77	37,0	39,7	22,8
Irország	8,98	6,96	2,02	22,5	8,7	33,4
Görögország	6,25	4,11	2,14	34,2	14,4	22,5

DM = nyugatnémet márka

GDP = Gross Domestic Product (bruttó belföldi termék)



csony szociális terhek és a viszonylag magas adózás közötti választás ennél fogva alig gyakorol hatást a munka teljes költségére.

Ez lényegileg megmagyarázható az adóztatás inflációs hatásával. Ahogyan ezt több tanulmányban megvilágították - és ez közös valamennyi kötelező teher tekintetében -, ez a hatás annak a lökőerőnek a következménye, amelyet a nagyobb állami kiadások vagy szociális szolgáltatások finanszírozására szükséges adó vagy szociális járulékemelések adnak az inflációnak. Az érintett felek a rendelkezésükre álló jövedelemnek a kötelező terhek levonása utáni vásárlóerejét mérlegelik anélkül, hogy reálisan számításba vennék azokat az előnyöket, amelyeket az állami kiadási és a szociális szolgáltatási kategóriákban visszaszakapnak, ami azt eredményezi, hogy az adók vagy a járulékok minden emelése visszahat az árakat és a béreket meghatározó folyamatra. Ezek a visszahatások szoros kapcsolatban állnak a szakszervezetek hatalmával és a béreket az általános árszinthez indexelő mechanizmussal. Következésképpen, a nagyobb társadalombiztosítási kiadás finanszírozása közvetlenül a háztartásokra (inkább, mint a vállalatokra) kivetett kötelezettségekkel nem hagyja szükségképpen érintetlenül a munkaköltséget, kivéve, ha azt a bérek törvényes vagy megállapodásos befagyasztása kíséri vagy ha felfüggesztik a megélhetési költségek indexelését. Ez olyan politikai választásnak felel meg, amely felvállalja az egyének szociális szolgáltatásokkal való ellátását, de a szabad rendelkezésükre álló jövedelmük kárára.

Bár a társadalombiztosítási kiadások minden növekedése közvetlenül vagy közvetve visszahat a munka költségére, ezek a visszahatások nem szükségképpen egyformák. Intenzitásukat tekintve különbözhetnek az alkalmazott finanszírozási módszertől függően. Innét az érdekeltség, hogy a fokozódóan éles nemzetközi kényszerhelyzetek által sebezhető gazdaságokban olyan elvonások bevezetéséhez folyamodjanak, amelyek a legkevesbé valószínűen érintik a munkaköltséget. Így a társadalombiztosítás finanszírozásának reformtervei egyre gyakrabban igyekeznek könnyíteni a vállalati terheken, a nélkül, hogy csökkentenék a



már elért vívmányokat, vagy úgy, hogy a kiadásokat a vállalatok terheinek súlyosbitása nélkül növelhessék. Ez az az összefüggés, amelyben a különböző lehetséges megoldásokat ennek a fejezetnek a második részében meg fogjuk vizsgálni.

### A kizárólag béreken alapuló járulékok

Az a tény, hogy a szociális terheket egyedül a munkavállalásból származó jövedelemre alapozzák, ténylegesen azt jelenti, hogy a munkáltatói járulékokat teljesen a bérköltség hívja létre és következésképpen csak egyetlen termelési tényezőtől szerzik meg: a munkától. Az ilyen járulékokat ezért gyakran kritizálják, mint ténylegesen munkanélküliséget növelő tényezőt, először is, mert bátorítja az embernek géppel történő helyettesítését (munka tőkével pótlása), másodszor, mert bünteti a munkaigényes vállalatokat. Ezért javasolták azután gyakran, hogy a munkáltatói járulékokat szélesebb alapra kell helyezni, mint amilyen például a teljes hozzáadott érték. Egy ilyenfajta megoldás komoly hátrányait ennek a fejezetnek a második részében fogjuk megtárgyalni. A következő bekezdések azzal a kérdéssel foglalkoznak, hogy a bérjegyzéknek a munkáltatói járulékok egyedüli alapjaként történő alkalmazása mennyire tekinthető a munkanélküliség egyik reális okának.

### A tőke és munka átváltásának problémája

Kétségbevonhatatlan, hogy a munkáltatók hajlamosak az olyan termelési eljárások előnyben részesítésére, amelyek a munka és a tőke tényezők relatív költségeit véve, lehetővé teszik számukra, hogy a termelési költségeket a minimálisra szorítsák. De jelenti-e ez szükségképpen, hogy a kizárólag a béreken alapuló munkáltatói járulékok negatív hatást gyakorolnak a foglalkoztatásra, bátorítást adva, hogy a munkát annak kárára, tőkével cseréljék fel? Az ilyen nézet tulzottnak tűnik két okból is.

Elsősorban, azt a szerepet, amelyet a munkáltatói járulékok a munka tőkére való átváltásában játszanak, gyakran tul



becsülik. Ami ebben a folyamatban számít, az a munkának a tőkével szembeni relatív költsége. A munkaerő teljes költségét (bér+szociális terhek), mint azt már korábban megjegyeztük, sokkal inkább a közvetlen bér és a legtágabb értelemben vett kötelező adózás összvolumene befolyásolja, mint a munkáltatói járulékok összes kötelező, terheken belüli részaránya. Az adózási teher emelésének inflációs hatása mutatja, hogy a közvetlen vagy a közvetett adózás ugyancsak befolyásolja a munka költségét.

Másrészt, a tőke költségét különböző intézkedésekkel sok országban jelentősen csökkentették a beruházás bátorítása érdekében. Az ilyen intézkedések akár támogatás formáját öltik, akár adólevonások, kölcsönnyújtások kedvezményes kamatlábbal vagy a hosszútávú takarékoskodás ösztönzésének formáját, mindig a tőke akkumulációjának meggyorsítását szolgálják, könnyebbé téve az anyagi eszközök megszerzését és/vagy csökkentve a tőke igénybevételének költségét. A beruházást segítő rendszereknek ma az ipari országokban különleges jelentőségük van a gazdaságpolitikai eszközök arzenáljában. Az adózási intézkedések köre különösen kiterjedt és nagyon érzékelhető befolyást gyakorol a tőke hasznosításának költségére.

Végezetül meg kell jegyeznünk, hogy a munkáltatói járulékok olyan terhek, amelyek meghatározzák a cég költségét és az eladási árat. Így minden valószínűsége megvan annak, hogy ezen járulékok kulcsának az emelése általános áremelkedést fog eredményezni és ennél fogva közvetve, de hatékonyan felfelé tolja a termelőeszközök költségeit. A munka költsége és a tőke költsége közötti torzulások, amelyek a munkáltatói járulékok emelésének tulajdoníthatók, ennél fogva a valóságban sokkal kevésbé fontosak, mint azt feltételezhetjük, ha csak a munka költségére gyakorolt közvetlen visszahatásokat vesszük tekintetbe.

Mindemellett a tőke/munka cseréje bátorítólag hat a foglalkoztatásra, ami elvezet bennünket az okok második csoportjához.



A nemzetközi kereskedelem számára szélesesen nyitott gazdaságokban, mindenekelőtt a technológiai haladás és a nemzetközi verseny nyomása az, ami bátorítja a munka tőkével pótlását. A cégek beruházási erőfeszítéseiből létrejövő modernizáció képessé teszi őket költségeik és eladási áraik csökkentésére. Ez az export ösztönzésének irányába hat, növeli az importtal szembeni ellenállást és ezáltal pozitív hatást gyakorol a foglalkoztatásra. Ami a munka költségére a gyakorlatban kiemelkedő jelentőséggel bír, az az egy termelési egységre jutó munkaköltség. Amilyen mértékben a beruházás ennek a költségnek a csökkenéséhez és a belföldi és a nemzetközi piaci feltételekhez való jobb alkalmazkodáshoz vezet, úgy a foglalkoztatás előmozdítására szolgál.

Az Egyesült Királyság esete figyelemre méltó. Bár a brit munkaköltség sokkal alacsonyabb mint a legtöbb Közös Piaci országban, a munka sokkal kevésbé termelékeny a tőkeállomány minőségi és mennyiségi hiányosságai miatt. Ez a gyengeség a beruházás és a felujítás terén egyike az Egyesült Királyság termelésében mutatkozó hanyatlás legnyilvánvalóbb jeleinek és az import arányának szembetűnő növekedéséhez vezetett (a belföldi kereslet százalékában kifejezett import).

Általában megkülönböztetést tesznek a beruházás két fajtája között. Az első, kapacitás-növelő beruházások olyanok, amelyek a termelőkapacitás bővítésével munkahelyeket hoznak létre. Ezekre jellemző, hogy van foglalkoztatási költség, a beruházási kiadás egy létesített munkahelyre jutó összege, ami ágazatonként erősen változó. A második típus a termelékenységi vagy modernizálási beruházások, amelyek célja az energiára, a nyersanyagokra vagy a munkaerőre fordított kiadások csökkentése. Az utóbbi beruházások ösztönzik a munkaerő helyettesítését tőkével. Itt fordul elő "a dolgozókat elüldöző gépek elleni" ellenséges reakció. A valóságban azonban a termelési beruházások és a foglalkoztatás között kettős kapcsolat van. Miközben az ilyen beruházások lehetővé teszik a vállalatok és az ágazatok számára a takarékoskodást a munkaerővel, ugyanakkor globális keresleti összetevőjük is van és pozitív hatással vannak a



foglalkoztatásra azokban a szektorokban, amelyekben a beruházás történt.

Továbbá, fel lehet tenni a kérdést, hogy az ezen beruházások által létrehozott termelékenység-növekedésnek miért kell szükségképpen munkahelyek elvesztésével járnia. Az erős külföldi versenynek kitett gazdaságokban éppen ellenkezőleg, ösztönözheti a foglalkoztatást, megvédve a vállalatok versenyképességét és képessé téve őket a megnövekedett munkaerőköltség vállalására. A termelékenység növekedése egyben előfeltétele minden olyan munkaidőcsökkentésnek, amelyet nem követ bérnövekedés.

Ennélfogva nem biztos, hogy a munka költségeinek csökkenése (különösen, ha ez az alacsonyabb munkáltatói járulékoknak tulajdonítható) valóban fékezi a munkának tőkével történő helyettesítését. Ellenkezőleg ösztönzést jelenthet a vállalatoknak, hogy anyagi forrásaikat termelékenységi beruházásokra használják fel. Ebben az esetben pedig az alacsonyabb munkaerőköltség nem annyira azért hat ösztönzőleg a foglalkoztatásra, mert csökkent a munkaerőnek tőkével helyettesítését, hanem mert versenyképesebbé teszi a vállalatokat.

Az a nézet, hogy a technológiai haladás és a beruházás lefékezése kedvező a foglalkoztatásra, veszélyes. Sokkal helyesebb, ha a beruházások és a foglalkoztatás egymást kiegészítő jellegét hangsúlyozzuk; minden erőfeszítés, amely az export növelésére, vagy a külföldi importtal szembeni ellenállás erősítésére irányul a termelési folyamat modernizálása révén, automatikusan emeli a beruházási arányt. Ebben az értelemben állapították meg a Közös Piaci Bizottság szakértői egy 1978-ban készített dokumentumban, hogy a munkaerő költségének csökkentésére irányuló beruházások önmagukban nem negatívak:

"Még akkor is, ha a maximális foglalkoztatás az elsődleges célkitűzés, fontos, hogy ne bátortalanítsuk el a beruházásokat, amelyek munkaerő-megtakarításokat tesznek lehetővé. Igen rövid időn belül az ilyen beruházás a kereslet egy elemévé vá-



lik és mint ilyennek, pozitív hatása van a foglalkoztatásra. Középtávon pedig alapvető szerepet játszik a versenyképesség megvédésében. Éles verseny idején az a termelő, aki nem hajt végre beruházásokat a költségeinek csökkentése érdekében, a végén be fogja zárni a kapukat. A megrendelések és a munkaalkalmak másfelé fognak áramlani - például Japánba. Ezért azokat a beruházásokat, amelyek a költségeket csökkentik, kedvező megvilágításban kell néznünk, mint olyan eszközt, amely a gazdasági élet nagy szektoraiban hosszútávon szilárdan megalapozza a foglalkoztatást.

Továbbá végtelenül fontos, hogy a munkaerő költségének csökkentésére hivatott beruházások tanulmányozása során felismerjük azokat a hatásokat, amelyeket az ilyen csökkentések nemcsak az adott szektorra, de a gazdasági élet egészére gyakorolnak.

A nagyobb produktivitás csökkentheti a foglalkoztatást egy szektorban és ugyanakkor pótlólagos reáljövedelmet teremt, amelynek rendes körülmények között népgazdasági szinten meg kell jelennie, magasabb bérek, alacsonyabb árak vagy magasabb profitok formájában. A bérek emelkedésének vagy az árak csökkenésének normális hatása a fogyasztás emelkedésében jelentkezik. A nagyobb profitok nélkülözhetetlenek a beruházások növekedéséhez, ami minden valószínűség szerint meg is fog történni, ha a globális kereslet tekintetében a helyes feltételek fennállottak. Az egyik szektorban a munkaerő költségének csökkentését lehetővé tevő beruházások által eredményezett reáljövedelem ennélfogva segít növelni a keresletet és következésképpen, a foglalkoztatást a többi szektorban."

A technológiai fejlődés, és ennek nyomán a munka tőkével helyettesítése lehetővé kell, hogy tegyék a munkaerő fokozatos átkonvertálását új munkahelyekre (robotok programozása, szociális munkára alkalmazás stb.). Bár az automatizálás a közvetlen munkaköltséget ténylegesen és lényegesen csökkenti, bővülő körű kiegészítő szolgáltatást igényel (karbantartás, ellenőrzés, előkészítés, szervezés). Az alacsony szakképzettséget kívánó



állások helyére így a magasabb szakképzettséget megkövetelő foglalkoztatás lép.

A magas munkaköltségek és a mesterségesen alacsony tőkekamat azonban kevés hasznot hozó beruházásokat ösztönözhet, ami a tőke bizonyos pazarlásához vezet. Az említett költségek közötti egyensúly helyreállása az ilyesfajta beruházásokat hasznot nem hozókká tenné és talán jótékony lenne a hatása a foglalkoztatásra. De ebben az esetben csak a legkevésbé hasznos beruházásokat kell elbátortalanítani, nevezetesen azokat, amelyek csak azért hasznothozóak, mert a beruházási kedv növelésére hivatott általános és specifikus intézkedések segítségét élvezik és mert bizonyos munkáltatói járulékok mesterségesen duzzasztják a munka költségét. Mégis, a bérköltségnek a munkáltatói hozzájárulások mértékének csökkentése útján történő leszállítására irányuló kísérleteket, mint a továbbiakban látni fogjuk, azokra a járulékokra kell korlátozni, amelyek a foglalkoztatás igazságtalan megadóztatásának tekinthetők, nevezetesen azokra, amelyek a foglalkoztatásból származó jövedelem garantálásával semmi kapcsolatban nem álló juttatások finanszírozására szolgálnak.

Mindenesetre a jelenlegi - adott - nemzetközi gazdasági összefüggésben, az ipari országoknak, ha külkereskedelmüket továbbra is gazdasági életük kulcsszereplőjeként akarják megtartani, törekedniük kell a munkaerő költségének lehetséges csökkentésére olyan formákban, amelyek inkább bátorítják mint elkedvetlenítik a munka tőkével helyettesítését.

#### A munkaigényes vállalatok problémái

Kérdés, hogy ha a bér a munkáltatói járulékfizetés egyedi alapja, akkor hátrányos megkülönböztetést hoz-e létre a vállalatok között, megbüntetve a munkaerőigényes vállalatokat összehasonlítva azokkal, amelyek magas fokon gépesítettek. Az ilyen hátrányt általában a munkáltatói járulékfizetés hozzáadott értékben képviselt részarányával mérik. Ez a részarány valóban jelentősen változik ágazatonként, a gépesítettség fokától



függően. Ez magyarázza, hogy miért javasolták olyan gyakran a munkáltatói járulékoknak nem egyedül a bérekre, hanem a teljes hozzáadott értékre alapozását.

Meg fogjuk mutatni, hogy itt nem annyira az egyes országokon belül a különböző szektorok tevékenységével kapcsolatos megkülönböztetésről lehet beszélni, mint inkább ugyanazon szektoron belül a vállalatok közötti diszkriminációról. Azt is hangsúlyoznunk kell, hogy a diszkriminációért nem a munkáltatói hozzájárulások egésze okolható, hanem csak azok, amelyeket olyan juttatások finanszírozására használnak fel, amelyek nem a foglalkozásból származó garantált jövedelem biztosítására hívtak.

Ami a béreken alapuló munkáltatói járulékokat illeti, nem mondhatjuk, hogy szektorális szinten diszkrimináció van, mégpedig legalább három oknál fogva.

A versenyképességgel kapcsolatosan nem mondható az, hogy a munkáltatói járulék a legkevésbé gépesített szektorokra olyan terhet helyez, amely kedvezőtlen helyzetbe hozza őket a magasan gépesített szektorokkal összehasonlítva. A termelés a különböző ágazatokban valójában nagyon különböző és ennél fogva nem állnak egymással versenyben.

Ami a nyereségességet és a dinamizmust illeti, úgy tűnik, hogy a munkáltatói járulékoknak ezekre nincs jelentős befolyásuk. Egy egyszerű ökonometriai tanulmány, amely a francia gazdasági élet közel 50 szektorára terjedt ki, ebben az összefüggésben azt mutatja, hogy a munkáltatói járulékok és a hozzáadott érték közötti aránynak (ami a lehetséges diszkrimináció mutatója) nincsen jelentős befolyása sem a nyereségességre (a nettó működési eredmények és a lekötött tőke helyzete közötti arány), sem pedig egy vállalat önfinanszírozó képességére (készpénz és a lekötött tőkevagyon közötti arány) a különböző szektorokban. A legmagasabb arányokat kimutató szektorok nem szükségképpen azok, amelyekben a legrosszabbak az eredmények; és nem a legalacsonyabb szociális terheket viselők a legnyere-



ségesebbek vagy legdinamikusabbak. Egy ugyancsak Franciaországban végzett tanulmány aláhuzza, hogy a munkaerőigényes iparágak (a teljes személyi költség hozzáadott értékhez való aránya alapján mérve) nagyon vegyes csoportot alkotnak. Ez nemcsak olyan alacsony bérezésű szektorokat foglal magába, amelyeket nagyon versenyképes külföldi vállalatok fenyegetnek, hanem versenyképes, fejlett technológiájú ágazatokat is, ahol magas szakképzettségű a munkaerő. Így az olyan szektorok, mint az üvegipar, a gépipar vagy a szállítóberendezések, jó helyen állnak az országos, átlagos produktivitás viszonylatában (az egy főre jutó hozzáadott érték alapján) és a gazdasági teljesítőképesség terén (a nettó teljesítmény 1970 és 1976 közötti növekedésében, és a belföldi piacon 1974 és 1976 között elért kereskedelmi nyereségben mérve).

Végezetül, bár a munkáltatói hozzájárulásokat minden valószínűség szerint általában belefoglalják a költségbe és az eladási árakba, a kevés munkaerőt felhasználó tőkeigényes szektoroknál "közvetett" hozzájárulásokról beszélhetünk, ez alatt olyan hozzájárulásokat értve, amelyeket a termelésükhöz szükséges nyersanyagok, felszerelés és energia foglal magában.

A munkaerőigényes vállalatok, amelyek kisfoku gépesítéssel dolgoznak, valószínűleg érzékenyebbek lesznek az egyedül a béreken alapuló hozzájárulásokra, járulékokra. Ugyanazon szektoron belül a kis- és közepméretű cégek (amelyek gyakran a leginkább munkaerőigényesek) ilyenformán úgy érezhetik, hogy megbüntették őket a nagyobb vállalatokkal összehasonlítva, amelyek általában jobban gépesítettek. Ez azonban önmagában nem elégséges a járulékalap olyértelmű módosításának igazolására, hogy az a teljes hozzáadott értékre kiterjedjen.

Először, a sok gépet használó tőkeigényes vállalatoknak megvannak a saját specifikus terheik, mint az energia, a fenntartási és a berendezés kicserélésével járó költségek. Ennél fogva veszélyes dolog lenne, miként azt a továbbiakban kifejtjük, a munkaerőigényes vállalatok szociális terheit csökkenteni és ugyanakkor a tőkeigényes vállalatokét növelni.



Másodszor, nem kell valamennyi munkáltatói hozzájárulást módszeresen indokolatlan munkáltatói tehernek tekinteni. Minden az ilyen hozzájárulások által finanszírozott járandóságokat szabályozó feltételektől függ. Csak ha a fizetett hozzájárulások, járulékok a foglalkozási tevékenység gyakorlásával kapcsolatban nem álló szolgáltatások finanszírozására szolgálnak (családi pótlékok, egészségügyi ellátás, öregségi nyugdíjminimumok, fogyatékosoknak nyújtott juttatások stb.), lehet azt mondani, hogy azok a foglalkoztatásnál indokolatlan terhet jelentenek, de csakis az ilyen esetekben. Az ilyen helyzet leglogikusabb megoldásának az látszik, ha a források pótlásául magasabb adózáshoz folyamodnak. Az olyan hozzájárulásokat, járulékokat illetően, amelyekből járandóságokat, vagy azok egy részét finanszírozzák, de ezek munkavállalásból származó jövedelem alapján kerülnek kiszámításra, nem lehet joggal kifogásolni azt a tényt, hogy a munkáltatói hozzájárulást egyedül a bér után számítják ki. Ezek részei a normál munkaköltségnek. Tulajdonképpen az elhalasztott bérnek egy fajtájáról van szó, amit a dolgozó nem közvetlenül kap meg, hanem amelyet globálisan a társadalombiztosítás szervezeteihez fizetnek be.

#### Járulékfizetési plafon előírása

A járulékfizetési plafont gyakran joggal hibáztatják azért, mert a bérhez képest degresszívvé teszi a munkáltatók és a dolgozók járulékait, s ezzel növeli a jövedelmi egyenlőtlenségeket. E mellett negatív hatást is gyakorolhat a foglalkoztatás szintjére.

#### Munkáltatói járulékok

Tagadhatatlan, hogy a munkáltatói járulékoknál a plafon megállapítása korlátozza az e plafon fölötti bérek után viselt szociális terheket és ezért - első pillantásra - úgy tűnhet, hogy ösztönzi a foglalkoztatást. Általánosan szólva azonban az ilyen plafonok éppen ellenkezőleg a foglalkoztatás fékjeként hatnak.



Elsőször, minél kevesebb munkaerő alkalmazására ösztönöz, csökkenti a részmunkaidejű foglalkoztatási kínálatot és a vállalatokat inkább a munkanap meghosszabbítására ösztönzi, mint több ember alkalmazására, amennyiben a túlmunka díjazása már a plafon felett van.

Másodszor, a plafon diszkriminációt okoz a magas és az alacsony bérek között. Fékezi az utóbbiak növelését, mert az ilyen bérek emelését a munkáltató számára nehezebbé teszi. Ennélfogva éppen a fogyasztásra leghajlamosabb társadalmi rétegeknél korlátozza a fogyasztást és ezért negatív hatással van a foglalkoztatás szintjére.

Végezetül, a járulékalap korlátozása a plafonirozással azt jelenti, hogy egy adott bevételi összeg eléréséhez magasabb kulcsokat kell alkalmazni, mint abban az esetben, ha az alap nem lenne korlátozva. Elmondható ennélfogva, hogy a plafon mesterségesen növeli a nem szakképzett munkaerő árát és az ilyen munkaerőt igénylő cégeknél fékezi az alkalmazásukat. A terhek összességének változatlanságát feltételezve, a plafon megszüntetése alacsonyabb járulékkulcsokat jelentene, az eltörölt plafon alatti bérek szociális terheinek megfelelő csökkentésével. Ezen a módon segítene elmozdítani a nem szakképzett munkaerő alkalmazásának útjában álló azon akadályt, amit a munkáltató szempontjából relative magasabb bekerülési költsége okoz.

#### A dolgozók járulékai

Az alkalmazottak és az önállóak által fizetett járulékoknál a plafon alkalmazása azt jelenti, hogy a jövedelmük utáni terhek aránya jövedelmük emelkedésével fordított arányban csökken. Mivel az alacsony jövedelműek a leghajlamosabbak a fogyasztásra és a magas jövedelműek a legkevésbé, a plafon – az újraelosztással ellentétes hatása révén – az egész népesség fogyasztási átlagának csökkentése irányában hat és ennélfogva megszorító hatása a keresletre és a foglalkoztatásra.



Az eddigi fejtegetéseknek az volt a célja, hogy megvizsgálják, vajon helytálló-e a kritika, amely mostanában gyakran hangzik el a bérekre alapított járulékfizetési rendszereknek a foglalkoztatásra gyakorolt hatásairól. E kritikák némelyike kétségkívül tulzott, de a különböző olyan megoldások kutatása, amelyek képessé teszik a társadalombiztosítás finanszírozási módszereit arra, hogy pozitívabb befolyást gyakoroljanak a foglalkoztatásra, mindemellett olyan téma, amely figyelmet érdemel.

### A lehetséges megoldások

Mielőtt a különböző lehetséges reformokat megvizsgálánk, két fontos megjegyzést kell tennünk.

Az első az, hogy nem szabad eltuloznunk a finanszírozási reformok lehetséges hatását a munkanélküliség elleni küzdelemben. A munkanélküliség valójában sok tényező együttes eredménye és a munkaerő magas költsége (amelynek csak csekély kapcsolata van a vállalatok szociális terheivel) csak egyik aspektusa a problémának.

A másik megjegyzés az, hogy az új finanszírozási módszereket nem csupán gazdasági okokból kell keresni, bármennyire igazoltak is lehetnek ilyen érvek. Bizonyára nagyon kíváncsok a tartós gazdasági válságban azt kutatni, hogy mely bevételek azok, amelyek valószínűleg a legkevésbé csökkentik a növekedést, legkevésbé gyorsítják az inflációt és bátortalanítják el a foglalkoztatási kedvet. Mindazonáltal, az ilyen megközelítésnek nem szabad figyelmen kívül hagynia az egyes juttatások szociális célkitűzését és nem szabad a társadalombiztosítás finanszírozását egyszerű gazdaságpolitikai eszközzé tenni. Inkább arra kellene tekintettel lenni, hogy a finanszírozási források és a szolgáltatások jellege között összhang legyen, valamint azokra a módszerekre kellene ügyelni, amelyeket a járandóságok nyújtásánál alkalmaznak. A társadalombiztosítás finanszírozásának ésszerűsítésénél ezekből az elvekből kell kiindulni. Mindenesetre, a finanszírozási módszerek megállapításának előfel-



tétele, hogy azok a legkevésbé legyenek hátrányosak a gazdasági életre. Ha a finanszírozást valóban logikai ismervekre alapozzák, akkor nem lesz többé vádolható azzal, hogy a foglalkoztatás fékje.

Ez az az álláspont, amelyből kiindulva a járulékok kiszámításának módosítására irányuló legtöbb javaslatot a következő oldalakon cáfolni fogjuk, és amelynek alapján elsőbbséget fogunk adni az adózás igénybevételeire alapított megoldásnak (bizonyos hozzájárulásoknak adózási eljárással történő helyettesítésével). De azt is be fogjuk mutatni, hogy ami azokat a szolgáltatásokat illeti, amelyeket egyes országokban már az adózásból finanszíroznak, vagy amelyeket más országokban logikusan abból kellene finanszírozni, az a társadalombiztosítás finanszírozási módszerei, a munka költsége és a foglalkoztatás közötti kapcsolat egyik olyan kérdése, amely a jelenleg érvényben lévő adózási rendszer egész strukturáját érinti.

A továbbiakban tehát három, egymásra épülő kérdést vizsgálunk: a járulékok kiszámításának módszereit; az adózáshoz folyamodást; és az adózási rendszer strukturális módosítását. Mindegyik esetben a finanszírozandó kiadás volumenét adottnak vesszük.

Minthogy ennek a tanulmánynak a célja annak vizsgálatára korlátozódik, hogy a társadalombiztosítás finanszírozási módszerei milyen hatást gyakorolnak a munkaerő költségére és a foglalkoztatásra, az érvelést arra a feltevésre alapozzuk, hogy a terhek színvonala változatlan marad. Az elemzés ennél fogva csak az olyan módosítások indokoltságát vizsgálja, amelyek a terheket átcsoportosítják, vagy a magas fokon gépesített vállalatok között (a járulékalap szélesítése, hogy az a béren kívül más elemeket is magában foglaljon, az amortizációs költségeken alapuló járulékok létrehozása, vagy vállalatonként illetve szektoronként különböző járulékkulcsok alkalmazása); vagy az alacsony bért és a magas bért fizető vállalatok között (a járulékfizetési plafon emelésével vagy megszüntetésével); vagy magas jövedelmű és alacsony jövedelmű háztartások között (az al-



kalmazottak és az önállók által fizetett járulékoknál a plafon megszüntetése; bizonyos szolgáltatásoknak adózás útján történő finanszírozása); vagy a vállalatok és a háztartások között (a munkáltatót terhelő hozzájárulások csökkentése, amit a háztartások magasabb megadóztatása egyenlít ki).

#### Új járulékkiszámítási módszerek

Ezek magukban foglalhatják a vállalatonként vagy a szektoronként különböző járulékkulcsok alkalmazását, a járulékalap szélesítését oly módon, hogy az magában foglalja a hozzáadott érték egészét, az amortizációs összegekre alapított járulékok létrehozását; vagy a járuléklafonok megszüntetését. A cél mindegyik esetben az egyedül a keresetre alapozott járulékokból vagy a járuléklafon alkalmazásából eredő egyenlőtlenségek csökkentése lenne. Az utóbb említett feltételezés kivételével (a járuléklafon megszüntetése), ezek a különböző irányzatok mindenekelőtt a munkáltatói járulékokat érintik.

#### Különböző járulékkulcsok

Ez a javaslat olyan (szektorok vagy vállalatok közötti) egyenlőtlenségi mutatók kiszámításán alapul, mint a személyi költségek vagy a munkáltatói járulékok aránya a hozzáadott értékben, illetve a munkáltatói járulékok aránya a személyi költségekben. Lényege az, hogy csökkentett járulékkulcsokat alkalmaznának azoknál a szektoroknál és vállalatoknál, amelyeknél a kiválasztott egyenlőtlenségi mutató az országos átlagnál magasabb, viszont magasabbat ott, ahol a mutató az országos átlagnál alacsonyabb. Így lehetővé válna, hogy megszűnjön a munkai-gényes szektorok vagy cégek büntetése, járuléklafon esetén pedig azok hátrányos helyzete, ahol magas a plafonon aluli bérek aránya. A javaslat nincs minden hiányosságok nélkül.

A járulékkulcsoknál a szektorális korrekciós koefficiens alkalmazásának két nagy hátránya van. Először, azt jelenti, hogy ugyanahhoz a szektorhoz tartozó minden vállalatok ugyanolyan módon kezel, holott a vállalatok közötti egyazon szektoron



belüli egyenlőtlenségek jóval nagyobbak lehetnek azoknál, mint amelyek egyes szektorok között fennállnak. Másodszor, egy vállalatnak egy adott szektorba sorolása annak fő tevékenységétől függ. Egy vállalat, amely többféle tevékenységet végez, a teljes tevékenységi körére kiterjedően lenne alávetve egy egységes korrekciós koefficiensnek, amelyet a fő tevékenysége alapján döntenének el.

Ezen hátrányok orvoslására azt is javasolták, hogy a korrekciós koefficiens vállalatonként kell alkalmazni. Ám bármelyik arányt használják is fel a koefficiens kiszámítására, mindegyik úgy hat, hogy a járulékok beszédese rendkívül komplikált lesz és a társadalombiztosítás ügyviteli költsége emelkedik.

Ezt a megoldást általában az adónövelés, vagy a járuléklafon megszüntetésének elkerülésére szolgáló eszközként tekintik. Kétségtelen, hogy csökkentené az olyan munkaerő-igényes vállalatok által viselt terheket, amelyek magas százalékban alkalmaznak szakképzetlen munkaerőt. Jelentősen növelné azonban a technikai nehézségeket és, mindenekelőtt, egyáltalában semmit sem tenne annak érdekében, hogy a finanszírozási módszerek szorosabban illeszkedjenek a nyújtott szolgáltatások jellegéhez.

A járulékalap szélesítése a hozzáadott értékre kiterjedően

E javaslat értelmében a munkáltatói járulékok alapja többé nem korlátozódna egyedül a bérekre, hanem azt kiterjesztenék, hogy magába foglalja mind a pénzügyi kiadásokat, az amortizációt és a profitot (ha a járulék teljes összege változatlan marad, az alap szélesítése csökkentett járulékkulcsot jelentene). Ezt a formulát ennél fogva nem szabad összekeverni a hozzáadott értékadóként ismert közvetett adózási eljárással. Valójában két alapvető differencia van e két rendszer között.

A hozzáadott érték, amit a munkáltatói járulékok szélesebb alapjaként javasolnak, megfelel a tényleges termelés és a



közbülső felhasználás közötti differenciának. Az ilyen alapon kivetett járulékok így vonatkoznának minden jószágra és szolgáltatásra, függetlenül attól, hogy azokat eladták-e vagy viszsamaradtak-e a vállalatnál. Semlegesek a termelési tényezők felhasználása tekintetében, mert mind a bérek, mind az amortizáció járulékalapot jelentenek. A hozzáadott értékadó alapja viszont sokkal szűkebb. Nem terjed ki az exportált javakra és szolgáltatásokra, a raktárban tartott javakra, vagy - legfontosabbként - az amortizációra. Ennélfogva nem semleges a termelési tényezők felhasználása tekintetében, mert nem vetik ki a beruházásokra. Ebből a nézőpontból, egyes szerzők úgy érvelnek, hogy a hozzáadott értékadó hatásai hasonlóak a kizárólag a béreken alapuló munkáltatói járulékokéhoz.

Még ha a teljes hozzáadott értéken alapuló járulékok költségét végezetül bele is olvasztják az eladási árba, az ilyen járulékok növelik a vállalatok által viselt terheket, szemben a hozzáadott értékadóval, amelyet közvetlenül a végső felhasználó visel, mert azt az adót csak akkor vetik ki, ha az üzlet megkötése végbement. A teljes hozzáadott értéken alapuló járulékok így csak a terhek áthelyezését eredményeznék a munkaigényes vállalatoktól a magas fokon gépesítettekre. Ugyanakkor a munkáltatói járulékok csökkentése, kombinálva a hozzáadott értékadó kulcsának emelésével alacsonyabb - bér utáni - globális terhet eredményezne minden vállalatnál és különösen a munkaigényeseknél.

Azok szerint, akik azt javasolták, hogy a járulékalapot ki kell szélesíteni a teljes hozzáadott értékre, az ilyen formula a foglalkoztatás tekintetében három előnnyel járna.

Először, eltörölné a diszkriminációt a termelési tényezők megválasztásánál, amit a béreken alapuló járulékok hoznak létre, a tőke előnyére és a munka hátrányára. Előmozdítaná a foglalkoztatást, amennyiben a munka tőkével szembeni relatív költségének csökkenése bátorítaná a vállalatokat az előbbinek nagyobb felhasználására.



Másodszor, az ilyen rendszer eltörölne minden diszkriminációt a magasan gépesített és a munkaigényes vállalatok között. Az utóbbiak helyzetének javításával pozitív hatást gyakorolna a foglalkoztatásra.

Végül a munka költségének csökkentésével ez a rendszer meghosszabbítaná a berendezések hasznos élettartamát, mivel hosszabb időn át hasznot hajtók maradnának. Ez viszont csökkentené a pótlási felújítást és lehetővé tenné az export növelését.

A munkáltatói járulékalapnak az egész hozzáadott értékre történő kiszélesítése azonban olyan formula, amelynek a hibái elég komolyak ahhoz, hogy indokolttá tegyék az elvetését.

Először, egy ilyen intézkedés nem csökkentené egy ország vállalatainak a társadalombiztosítás finanszírozásában való globális részesedését. Csak a terhek átcsoportosítását jelentené a munkaigényes vállalatoktól a magas fokon gépesítettek felé. Végtelenül nehéz felmérni egy ilyen átcsoportosítás pontos teljes hatását, mert az analízis nem korlátozódhat egyszerűen a szociális terhek szektoronkénti vagy vállalatonkénti megváltozására. Számot kellene vetnie azok közvetett vagy közvetlen visszahatásaival is a bérekre, az árakra, az önfinanszírozásra és a beruházásra valamennyi szektorban, majd pedig - globális szinten - a fő gazdasági változókra és különösen a foglalkoztatás színvonalára.

Az ilyen analízis nemcsak a rendkívül részletes, több szektorra kiterjedő, nemzetgazdasági modellek használatát feltételezi, hanem több alternatív feltételezés megfogalmazását is azokra a módokra, ahogyan a vállalatok reagálhatnak a szociális terhek színvonalát érintő (akár felfelé, akár lefelé történő) módosításokra. Ez viszont magában foglalja a vállalatok által viselt szociális terhek előfordulási gyakorisága mérésének nehéz problémáját, azaz annak felismerését, hogy ki viselné a valódi terhet vagy ki járna jól ténylegesen a járulékkulcs vagy a járulékalap lehetséges növelése vagy csökkentése folytán. A ma-



gasabb járulékok érinthetik a vállalat önfinanszírozó képességét és/vagy a profit felosztását. A többletteleher azonban átvihető vagy a dolgozókra (alacsonyabb béremelések formájában), vagy a fogyasztókra (ha azt belefoglalják a költségbe vagy az eladási árakba), vagy az államra és ennél fogva az adófizetők egészére, ha egyes vállalatoknak nagyobb támogatást (szubvenciókat, adócsökkentéseket) kell nyújtani.

A munkáltatói járulék alapjának változtatása a sokféle tényező miatt különböző hatásokkal járhat. (...) Általában is ezért nem egyértelmű a finanszírozási módszerek bármely reformjától várható hatások értékelése. Ez azonban az államot és a szociális partnereket mindenekelőtt arra kellene, hogy ösztönözze, hogy reformterveikben összefüggő és logikus kapcsolatot keressenek az egyes ellátási típusok és azon finanszírozási módszer között, amelyek legjobban megfelelnek az ellátás céljának és a hozzá kapcsolódó szolidaritás típusának.

Tisztán gazdasági szinten a munkáltatói hozzájárulások alapjának a teljes hozzáadott értékre történő kiszélesítése azaz a veszéllyel járna - ellentétben az ezt a módszert támogatók jóslataival -, hogy kedvezőtlenül befolyásolja a gazdasági növekedést és a foglalkoztatás szintjét. Büntetné a beruházásokat (...) Egy ilyen lépés tehát lassítaná a termelési folyamat modernizálását, aminek veszedelmes visszahatása lenne a gazdasági növekedésre, az ipar versenyképességére és végső soron a foglalkoztatásra.

/A tanulmány a továbbiakban egy belga és egy francia szimulációs modellt ismertet, melyek ellentétes eredményre jutottak a munkáltatói járulék alapjának változtatásából adódó hatások megítélésében./

A munkáltatói járulékalap teljes hozzáadott értékre történő kiszélesítésével járó nemzetgazdasági hatások tehát nagyon bizonytalanok. (...)



Mindemellett ez az intézkedés nagyon méltánytalan lenne az egyéni vállalkozásokkal szemben, amelyek bár nem foglalkoztatnak dolgozókat, mégis munkáltatói hozzájárulások fizetésére lennének kötelesek. Mint azt a francia tanulmány megállapítja, ezeket a vállalkozásokat természetesen ki lehetne zárni az új rendszer hatályából; mégis, vajon ugyanazt az eljárást kell-e alkalmazni a kis, csak néhány dolgozót foglalkoztató vállalatokra is? Egy vagy két személy alkalmazása elegendő lenne ahhoz, hogy a vállalatról szociális hozzájárulások fizetését követeljük meg az általa létrehozott egész hozzáadott érték után? Az egyéni vállalkozások esete nemcsak önmagában fontos, hanem általánosabb szinten mutatja be azt a nagy dilemmát, amelyet a munkáltatói szociális járulékoknak a dolgozók foglalkoztatásától való elválasztása szül.

Az előzőekből világos, hogy a munkáltatói járulékalapnak az egész értéktöbbletet magában foglaló kiszélesítése ténylegesen az adózás egy formája. Mindazonáltal - miként az majd a következőkben látható lesz -, nem minden munkáltatói járulékot kellele ily módon "adósitani". E módszernek másutt pozitívabb hatása lehet a foglalkoztatásra.

#### Amortizáción alapuló járulékok bevezetése

Ez a formula arra hivatott, hogy az egyedül a béreken alapuló járulékok hatásait kiegyensúlyozza a tehernek a tőke faktorra történő kiterjesztésével. A rendszer támogatói állítják, hogy ezzel ösztönöznék a foglalkoztatást. (...)

A hozzáadott értékre alapozó formulához képest e megoldásnak csak az lenne az előnye, hogy nem érinti hátrányosan a vállalati profitot (amely alá van vetve testületi adónak, vagy személyi jövedelmi adónak). Ettől eltekintve azonban hátrányos helyzetbe hozná azokat a vállalatokat, amelyek erőfeszítéseket tesznek a beruházás érdekében és ismét egyszer, különválasztaná a munkáltatói járulékokat a dolgozók foglalkoztatásától. E mellett ez sem mozdítaná elő a finanszírozási módszerek és az egyes ellátások kiszámítási módszerei közti harmonizálást.



### A járulékplafon megszüntetése

A munkáltatók és a munkavállalók járulékánál alkalmazott plafon fokozatos megszüntetése, a járulékkulcs csökkentésének kíséretében, először is nagyobb szociális igazságosságot teremtené, mivel a járulék akkor a teljes bér arányos része lenne, tekintet nélkül a bér nagyságára. A foglalkoztatás nézőpontjából is lehet hatása a plafon megszüntetésének. Ez annál nagyobb lenne, minél alacsonyabb a plafon (...)

A munkavállalók és az önállóak által fizetett járulékoknál a plafon megszüntetése javítaná a társadalmi biztonság rendszerének ujraelosztó hatását. (...) Az egész közösség fogyasztási hajlandóságának növekedése pozitív hatással lenne a foglalkoztatásra.

A munkáltatók által fizetett járulékoknál a plafon megszüntetése ösztönözné a részmunkaidejű foglalkoztatást és arra készítetné a munkáltatókat, hogy kevésbé folyamodjanak a túlóráztatáshoz, hanem inkább alkalmazzanak kiegészítő munkerőt. Az ilyen intézkedés könnyítene a szakképzetlen munkaerő foglalkoztatásának terhein is. (...) Ugyanakkor féltő lehet, hogy a magasabb szakképzettségű dolgozókat alkalmazó, gyakran a dinamikus szektorhoz tartozó és erős külföldi versenynek kitett vállalatok ilyenformán hátrányos helyzetbe kerülnének önfinanszírozási képességüket, vagy önköltségüket és következésképpen, versenyképességüket érintően. Ezt a kockázatot azonban két szempontból kell megfontolni.

A kötelező járulékok emelése nem lenne szükségképpen negatív hatású az utóbbi vállalatok foglalkozási perspektíváira. Sőt, nagyon valószínű, hogy mivel a munkáltatói járulék alapvetően a később esedékessé váló bérek egy formája, a magas bérek utáni járulékok emelkedésének az lenne a hatása, hogy korlátozná azok emelkedését és ezáltal bizonyos mértékig szűkitené a bérek skáláját. Elképzelhető az is, hogy a kötelező terhek növekedését ellensúlyozná a hagyományos és önkéntes védelmi rendszerek részére fizetendő munkáltatói járulékok csökkentése,



amely rendszerek gyakran fejlettebbek a magasan bérezett, mint az alacsonyan bérezett szektorokban.

Mindemellett a plafon megszüntetését elsősorban a járulékok és ellátások jellege indokolja. A plafonnak eredetileg az volt a rendeltetése, hogy kizárja a hagyományos társadalombiztosítási szolgáltatásokból azokat a dolgozókat, akiknek a keresete a plafont meghaladja. Nem indokolt tehát a plafon fenntartása egy olyan társadalmi biztonsági rendszerben, amely minden dolgozóra kiterjed. Nincs logikus ok olyan járulék plafonirozására, amely jövedelemhelyettesítő pénzbeni ellátás finanszírozását szolgálja (betegségi vagy munkanélküliségi ellátások, nyugdíjak, rokkantsági járadékok) és, amely így ténylegesen az elhalasztott bérek egy formájának tűnik. Nem indokolt a plafon azoknál a járulékoknál sem, amelyek a minimális szociális színvonal garantálására szolgáló ellátások finanszírozására jöttek létre (természetbeni betegségi biztosítási szolgáltatások, családi pótlék, munkanélküliségi és szükséghelyzetben lévő időseket szolgáló alapellátás). Az ilyen járuléklafonok megszüntetése azonban annak az általánosabb kérdésnek a része, hogy ezen ellátásoknál át kellene térni a közalapokból, azaz az adózásból történő finanszírozásra.

A járulékfizetési plafon megszüntetésére irányuló bármely intézkedés azonban, akut elégedetlenséget szülhet és kényes politikai problémákat vethet fel, mert erősíti a társadalmi biztonsági rendszer ujraelosztó hatását. Továbbá, ha ilyen intézkedésre elszigetelten és uniformizált módon kerül sor, nem lenne megfelelő a társadalombiztosítás valamennyi ágazata számára. A plafon megszüntetésére vonatkozó döntésnek ilyenformán a méltányosság és harmonizálás elvein alapuló szélesebb reform részét kellene alkotnia.

#### Adóztatási módszerek alkalmazása

Egyes járulékok adózással helyettesítése olyan intézkedés, amely az alábbiakban meghatározott feltételek mellett lehetővé tenné a szóban forgó ellátások finanszírozásának a szol-



gáltatások természetének megfelelőbb forrásokra alapozását és ugyanakkor ösztönzőként hatna a foglalkoztatásra a munkaerő költségét érintő terhek könnyítésével.

Miért kellenek az adózás eszközei?

Az adózás szélesebb felhasználását mindenekelőtt elvileg lehet igazolni. Az érvek azokat az országokat érintik, amelyeknek rendszereit eredetileg a Bismarck-i német törvényekre alapozták és azóta célkitűzéseik szélesítése és általánosítása felé fejlődtek.

Az eredetileg csak a munkavállalók védelmére hivatott rendszerek más aktívakra és gazdasági tevékenységet nem folytatókra kiterjesztésével a rendszerek alapja már nem a munkára és a biztosításra építő viszonyosság. Sokkal inkább elosztó jelleget öltöttek, ahol nagy hangsúlyt kap a társadalom kötelessége tagjai alapvető szükségleteinek kielégítése iránt. Nem indokolt tehát az egyedül a munkavállalásból származó jövedelemre alapozott járulékok kivetése, ha az ezekből finanszírozott eljárásokat olyan társadalmi kategóriákra is kiterjesztették, amelyek ilyen jövedelemben nem részesülnek. Az adózás felhasználására irányuló javaslat ennél fogva azokat az ágazatokat érinti, amelyekben az ellátások valójában a szolidaritás kifejezései.(...)

Mit kell megadóztatni?

Ez a kérdés a juttatások két különböző kategóriájának megkülönböztetését kívánja. Ugyanakkor szükséges tisztázni a szociális járulékoknak mint egésznek a jelentőségét és a dolgozók által fizetett járulékok és a munkáltatók által fizetett járulékok közötti különbséget.

Különbséget kell tehát tennünk a szolgáltatások két nagyobb kategóriája között: a keresetpótló ellátások és azon járandóságok között, amelyek egy bizonyos szociális szint garantálására hivatottak.



A munkajövedelmen alapuló járulék csak a szigorúan biztosítási jellegű szolidaritás keretében logikus, azaz ha a nyújtott ellátás is arányos a jövedelemmel. Az ilyen ellátásokra való gazdasági tevékenység gyakorlásához kapcsolódik. A dolgozókat kötelezik az előrelátásra. A járulékok, akár a dolgozóktól, akár a munkáltatóiktól származnak, ilyenformán a bérnek egy részét képviselik, amelyet a biztosított személy nem közvetlenül kap meg, hanem - keresetpótlásként - a kényszerű nem dolgozás (öregség, betegség, rokkantság, munkanélküliség) időszakai alatt.

Amikor viszont minimális szociális ellátást garantálnak az egész népesség számára, ez lényegében mindig a segélyezés vagy a nemzeti szolidaritás eszméin alapul. Az ilyen esetekben az adózás igénybevétele a legmegfelelőbb finanszírozási módszer, mert a nyújtott szolgáltatások és az azokban részesülők foglalkozásból származó jövedelme között nincs kapcsolat. Az olyan szolgáltatások, mint az orvosi ellátás, vagy a gyógykezelési költségek megtérítése, a családi pótlék, vagy az időseknek rászorultság esetén nyújtott alapellátás ennél fogva az állami pénzalapokból finanszírozandók.

A munkavállalásból származó jövedelem garantálására hivatott olyan juttatások, amelyek egy egységes alapösszetevőt és egy, a kereset arányában számított összeg folyósítását foglalják magukban, a nemzeti szolidaritás és egyuttal a biztosítás kategóriájába is tartoznak. (...) Ezeket gyakran egyesített alapból finanszírozzák. Csak a keresethez kapcsolódó részt kell járulékokból finanszírozni; a másik rész az adózásból származik. A két rész aránya politikai választás kérdése. Attól függ, hogy mennyire ismerik el az ellátásban részesülőknek, mint a gazdaságilag aktív népesség tagjainak, illetve mint az egész közösség tagjainak a jogait.

Ez a megkülönböztetés, amely a különböző ellátásoknál működő eltérő típusú szolidaritásra épül, segít tisztázni a szociális járulékok jelentését. Gazdasági szinten a szociális járulékokat, mint kötelező terheket, adónak lehet tekinteni.



Mégis, az előzőekből következik, hogy a "járulék" fogalmát azokra a terhekre célszerű korlátozni, amelyek a biztosításhoz kapcsolódnak, és a munkajövedelemmel arányos ellátásra jogosítanak.

A munkáltatók járulékai és a dolgozók járulékai közötti megkülönböztetés azt sugallja, hogy a szolidaritási jellegű terheket a dolgozók, míg a biztosítási jellegűeket a munkáltatók viselik. Egy ilyen megkülönböztetésnek azonban a végső analízisban nincs jelentősége. Egyformán jól képviselhető, hogy mind a két járulékot a dolgozók vagy mindkettőt a munkáltatók viselik.

Állítható ugyanis, hogy mindkét járulék terhét a biztosítottak viselik, mert ha a munkáltató sem az őt terhelő, sem a dolgozóját terhelő járulékokat nem fizetné be a társadalombiztosításhoz, akkor a nettó bért ugyanezzel az összszeggel fel tudná emelni termelési költségének növelése nélkül. Ugyanigy, logikus lenne azzal érvelni, hogy valójában a munkáltató az, aki mindkét járulék terhét viseli, mert ami termelési költsége és versenyképessége szempontjából fontos, az az általa foglalkoztatott munkaerő teljes költsége. (...) Még a dolgozók járulékait is lehet vállalati teherként tekinteni, mert megszüntetésük ennyivel csökkentené a termelési költségeket a dolgozók diszponibilis jövedelmének érintése nélkül.

Ez a kérdés valójában szoros kapcsolatban áll azzal, hogy a társadalmi biztonsági rendszerben együtt él a biztosítási és a szolidaritási elv, valamint a munkáltatói járulékok jellegének kérdésével. Kérdés, hogy ez utóbbiakat elhalasztott keresetnek kell-e tekinteni (a bér egy töredékének, amelyet közvetlenül a munkáltató fizet a társadalombiztosítás részére a dolgozó nevében), vagy adónak, amelyet a közös célokat szolgáló szervezetek finanszírozására vetnek ki?

Erre a kérdésre egyszerű a válasz, ha elfogadjuk, hogy a járulékrendszert csak a kieső munkajövedelem pótlására szabad felhasználni. Így nincsen ok arra, hogy a munkáltatói járulékot



más alapon számítsák ki, mint az a bér, aminek a biztosítására ezek a járulékok szolgálnak. Így a járulék valóban integrált része a munka költségének és elhalasztott bérnek tekintendő. (...)

Ebből a nézőpontból, a munkáltatói járulékok és a dolgozók járulékai közötti megkülönböztetés gyakorlatilag jelentéktelenné válik. Logikusabb, világosabb és kényelmesebb lenne, ha a két járulékot egyetlen olyan járulékká vonnák össze, amely a bér ama részének felel meg, amelyet kötelezően ennek garانتálására jelöltek ki.

#### Az adózással járó problémák

Ebben a részben a fő problémát - a felhasználandó adók kiválasztását - vizsgáljuk meg. Mégis, ezt megelőzően egyéb problémákat kell tisztáznunk. Ezek mindenekelőtt a fiskális nyomás növekedését, egyes társadalombiztosítási szervek adminisztrációjának lehetséges reformját, valamint a "költségvetés-siesítés" és a szigorú értelemben vett "adózás" közötti választást érintik.

Az adóteher növekedését többnyire rosszul fogadják az adófizetők. Noha a kötelező szociális járulékokból és az adókból származó teljes bevételnek nem kell lényegesen módosulnia, hiszen csak a két teherviselési forma közötti átcsoportosításról van szó, a biztosítottak számára a járulék kevésbé kellemetlen. Azt már a bér folyósításánál levonják és részben a válalat finanszírozza. A legtöbb biztosított jobban is szereti, ha közvetlen kapcsolatot lát a járulékok és azon szolgáltatások között, amelyekről tudja, hogy jogot szerez rájuk. Ilyenformán a változtatást fokozatosan kellene végrehajtani, hogy minél kevésbé ingereljük a biztosított-adófizetőket, és hogy jobb tájékoztatással felébreszthető legyen náluk a szolidaritás szükségességének tudata.

Az öngazgatás rendszerét nem feltétlenül érinti ez a módosítás, mert az igazgatás és finanszírozás kapcsolata fel-



bontható. Függetlenül a finanszírozás forrásaitól, elképzelhető, hogy az állami szervek nem fogják magukra vállalni a közvetlen napi irányítást, meghagyva ezt a biztosítottak szervezetének, fenntartva a maguk számára a törvényhozást és szabályozást. Ily módon minden pénztár részesülhet költségvetési támogatásból.

A költségvetési finanszírozás és a tisztán adózás révén történő finanszírozás közötti választásnál az a kérdés, hogy az adózásból finanszírozott ellátásokat a költségvetés általános bevételekből fedezi-e, vagy speciális (címkezett) adókból. Kétféle érv szokott elhangzani a címkezett adózás mellett. Először, az adózási rendszer adott struktúrája, valamint az adóeltitkolás és adócsalás széleskörű elterjedtsége mellett nem bizonyos, hogy a költségvetésből történő finanszírozás igazságosabb lenne, mint a járulékokból (címkezett adókból) finanszírozás. Másodszor, egyes költségvetési erőforrások rendszertelensége és az a kockázat, hogy a parlament minden évben megkérdőjelezheti a tételeket, alig összeegyeztethető a társadalombiztosítás zömében elkerülhetetlen kiadásával.

Ezek az érvek azonban nem teljesen meggyőzőek. Bár igaz, hogy egyes adórendszerek még nem tűnnek igazságosnak, nincsen okunk a priori feltételezni, hogy a két megoldás közül az egyik igazságosabb, mint a másik. Mind a két választási lehetőség magában foglalja az adónövelés lehetőségét, és mind a két esetben a megemelendő vagy létrehozandó adók kiválasztása lehetőséget nyújthatna a közhatalomnak arra, hogy az adózási rendszert oly módon alakítsák át, amelyről feltételezik, hogy jobban megfelel a társadalmi igazságosságnak.

A társadalombiztosításnak nyújtott költségvetési támogatások rendszertelenségétől való félelem kétségkívül tulzott. A társadalombiztosítás kiadásai nem rugalmatlanabbak, mint egy sor más közkiadás (közigazgatás, honvédelem, oktatás stb.) és ha az állam nem kívánja az adózást növelni, mindig folyamodhat kölcsönökhöz a bevételek növelése érdekében. Nem teljesen bizonyos, hogy a címkezett adókra építő megoldás megbízhatóbb,



mint a költségvetési finanszírozás. Ha egyszer elfogadták, hogy bizonyos szociális ellátások szolidaritáson alapuló kötelezettségek és azokat ennél fogva teljesen vagy részben adózás útján kell finanszírozni, akkor ezeket jogosan lehet közkiadásnak tekinteni.

### Az adózási rendszerek strukturális módosítása

#### Általános elvek

A szociális ellátások adóból történő finanszírozása átvezet az adózási rendszer egész strukturájának kérdéséhez. Ténylegesen valamennyi közkiadás finanszírozási módszereit – és nemcsak az adózással fedezett szociális ellátásokat – kell összehangolni a hatalom különböző gazdasági és társadalmi célkitűzéseivel. Általános szinten az adózásnak azt kell célul kitűznie, hogy az állami kiadásokat a legméltányosabb, és a gazdaságra legkevésbé ártalmas módon finanszírozza. Ez a két kritérium azonban nagyon relatív, politikai, gazdasági és társadalmi alternatíváktól, ezek pedig az országtól, az időszaktól és a körülményektől függően változnak. A méltányosság meghatározása függ attól, hogy a politika mit tekint kívánatos bérdiszferenciálásnak, és hogy mit vár a pénzügyi eszközöktől a jövedelmek és a társadalmi feltételek közötti egyenlőtlenségek csökkentése terén. A gazdasági kritériumot illetően, jelenleg a legtöbb piacgazdálkodású ipari országban a termelés nemzetközi munkamegosztás új feltételeihez való alkalmazkodására helyezik a hangsúlyt. Ennek a célkitűzésnek fényében a gazdaságileg legkevésbé ártalmas adók azok, amelyeknél a legkisebb a valószínűség arra, hogy visszahatnak a munka költségére és a vállalat önfinanszírozó képességére.

A gazdasági nézőpontból (...) E megoldáshoz három követelménynek kell eleget tenni. Azokban az országokban, amelyekben a járulékokat felhasználják a munkajövedelem garantálásával kapcsolatban nem álló ellátások finanszírozására is, az ilyen járulékokat a háztartásokra kivetett adóval kell helyettesíteni; az általános adózási rendszeren belül, könnyíteni kell a



vállalatok adóterhén és súlyosabb adókat kell a háztartásokra megállapítani; a háztartások adóterhének minden növekedését olyan intézkedéseknek kell követnie, amelyek korlátozzák az árak és a bérek növekedését, hogy így megakadályozzák a munkae-  
rő költségében bekövetkező emelkedést.

Az emelendő adókat vagy a létrehozandó új adókat oly módon is ki lehet választani és előírni, hogy a gazdagokra hárítanak nagyobb terhet. Ez erősítené a nemzeti szolidaritást és ugyanakkor növelné az egész népesség átlagos fogyasztási hajlandóságát.

#### A kivetendő adók kiválasztása

A megállapítandó adóemeléseknek (vagy új adóknak) olyanoknak kell lenniük, amelyeknél a legkevesbé valószínű, hogy felfelé nyomják a közvetlen béreket. A kötelező terhek minden emelése bérkövetelést vált ki. A családok ugyanis mindenekelőtt diszponibilis reáljövedelmüket (vásárlóerejüket) tartják fontosnak. Figyelemmel kísérik az árak és kötelező elvonások őket érintő változásait, de nem eléggé értékelik azokat az előnyöket, amelyeket a közös források nyújtanak. Ez magyarázza az adófelszólással járó inflációs jelenséget, ami érinti a vállalati költségeket, különösen a bértárgyalások során.

A javak és szolgáltatások adójának emelése lehetséges megoldás, de olyan, amelyet jelentős óvatossággal kell alkalmazni.

A hozzáadott értékadó (akár ilyen adó bevezetése, akár mértékének emelése, az országtól függően) általános alkalmazása a foglalkoztatás szempontjából vonzó adózási módszernek tűnhet, hiszen az importot megadóztatja, az exportot nem. E lépés ezért segítené az exportot és lehetővé tenné, hogy a társadalombiztosítási terhek nagyobb részét áthárítsák a külföldön készült javakra, különösen az alacsony munkaerőköltséggel dolgozó országokból importált olcsó javakra. Mindazonáltal, a hozzáadott ér-



tékadó alkalmazása olyan kockázatokkal is jár, amelyeket tisztán kell látnunk.

Először, minden ilyen adózási intézkedés felgyorsítja az inflációt és növeli a közvetlen bérek felemelésére irányuló nyomást. A hozzáadott értékadó valójában olyan adó, amelyet belefoglalnak az eladási árakba. A bérből élők által fizetett járulékok adóztatása ekkor érintené az árakat. Ami a munkáltatói járulékoknak ilyen adózással való helyettesítését illeti, az árak csak akkor maradnának változatlanok, ha a cégek a bérköltségekben jelentkező teljes csökkenést az adó előtti eladási áraikra tennék át. (...) Így minden olyan döntést, hogy a munkáltatói járulékok csökkentését a hozzáadott értékadóval kompenzálják, nyomon kell követnie elégségesen hatékony árellenőrzési intézkedéseknek, hogy ne a vállalatok huzzanak hasznót a csökkentésből. Ebben az esetben viszont az alacsonyabb munkáltatói járulékokból eredő munkaerőköltség-csökkenés nem növelné a cégek önfinanszírozási és beruházási kapacitását. (...)

A külkereskedelem terén a csökkent munkáltatói járulékoknak hozzáadott értékadó útján való kompenzálása a devalvációval egyenértékű protekcionista intézkedésnek tűnik. Ezért egyrészt az importált infláció jelenségéhez vezethet (az importárak emelkedése, az árak egészére gyakorolt visszahatások kockázatával) és másrészt, hogy dömping intézkedésként tekintik és mint ilyet rossz néven veszik a kereskedelmi partnerek.

Végezetül a hozzáadott értékadó erősen bírálható a szociális igazság nézőpontjából, mert minden fogyasztót egyformán érint és nem vet számot teherviselési képességükkel. Sőt, a degresszió felé hajlik, ahogyan a jövedelem nő, mert az alacsony keresetűek, akiknek a fogyasztása aránylag nagyobb a magas keresetűeknél, arányosan nézve jobban ki vannak szolgáltatva ennek az adónak. A termékek hasznossága alapján különböző adókulcsok alkalmazása nem elegendő ahhoz, hogy a hozzáadott értékadó progresszív legyen, csak a degresszivitást korlátozza.



Ami a javakra és a szolgáltatásokra kivetett adókat illeti, elsőbbséget kell adnunk a luxus cikkek adónövelésének, valamint azon javak és tevékenységek adóemelésének, amelyek az egészségügyben okoznak jelentős többletköltséget. Ilyenek az alkoholos italok, dohány, motoros járművek, veszélyesnek tekintett tevékenységhez szükséges felszerelés, stb.

A személyi jövedelemadó emelése olyan megoldás, amely több okból vonzónak tűnhet.

Az OECD-hez (Gazdasági Fejlesztés és Együttműködési Szervezet) tartozó országok állami bevételi statisztikái (adózás és szociális terhek) azt mutatják, hogy azon országokban, amelyekben a társadalombiztosítási kiadások fedezésében legnagyobb a járulékok szerepe, ott általában a legalacsonyabb a jövedelmi adó (lásd a 2. sz. táblázatot). (...) A járulékról személyi jövedelemadóra áttérés tehát közelítené az adózási struktúrákat.

A személyi jövedelemadót minden jövedelem után és progresszív kulcsokkal vetik ki. Hatása ennél fogva pontosan ellenkezője az egyedül a munkajövedelem után kivetett, plafonizált járulékokénak az adóteher méltányos elosztása szempontjából.

Végezetül, az ilyen adózás valószínűleg kedvezne a foglalkoztatásnak. Először, progresszív struktúrája miatt nagyobb az újraelosztó hatása, mint a munkavállalók és az önállók által fizetett járulékoknak; ezért növeli a fogyasztási hajlandóságot, a keresletet és a foglalkoztatást. Másodszor, mivel az adóalap sokkal szélesebb a járulékalapnál (különösen, ha plafont is megállapítottak), a járulék kulcsának csökkentését a jövedelmi adó kulcsának kisebb emelésével ki lehet egyenlíteni. A munkavállalók és a munkáltatók járulékának "adósitása" - ami emeli a nettó bért és csökkenti a munkaerő költségét - növeli ugyan a jövedelmi adó terhet, de valószínűleg kevésbé hat vissza a bérekre és az árakra, mint a javak és szolgáltatások általános megadóztatása.



## 2. sz. táblázat

A kötelező terhek strukturája az OECD tagországaiban1978

(Százalékokban kifejezve)

Ország	Szemé- lyi jöve- delem- adó	Testü- leti adó	Társá- dalom- bizto- sítási járulé- kok	Vagyon adó	Javak- ra és szolgál- tatások- ra kive- tett adó	Egyéb ter- hek
Ausztrália	43,71	10,64	—	8,88	31,39	5,38
Ausztria	23,76	3,18	30,57	2,91	31,60	7,98
Belgium	34,96	5,96	30,02	2,80	26,13	0,13
Dánia	51,01	3,16	1,34	6,11	38,25	0,13
Egyesült Államok	34,49	11,40	25,03	12,10	16,97	—
Egyesült Királyság	33,79	7,18	18,33	12,19	26,54	1,97
Finnország	44,15	4,30	10,30	2,29	38,96	—
Franciaország	13,13	4,66	42,04	3,33	31,27	5,57
Görögország	10,70	4,06	28,04	12,18	43,91	1,11
Hollandia	26,43	6,27	37,30	4,13	25,62	0,25
Irország	28,64	5,00	13,73	5,88	46,64	0,11
Japán	21,95	18,41	29,49	8,56	17,24	4,35
Kanada	32,65	11,41	11,75	10,00	32,24	1,95
Luxemburg	26,54	21,40	28,47	5,15	17,63	0,81
Norvégia	36,55	4,87	17,98	1,77	37,94	0,89
NSZK	29,89	5,79	33,90	2,95	26,05	1,42
Olaszország	20,48	8,84	40,71	3,68	26,28	—
Portugália	10,96	..	29,76	1,48	38,02	..
Spanyolország	18,30	5,44	49,50	5,15	21,39	0,22
Svájc	36,34	6,34	29,75	7,19	20,38	—
Svédország	42,16	3,05	26,73	0,83	23,76	3,47
Törökország	39,16	4,40	15,02	5,45	31,17	4,80
Új-Zéland	59,38	7,98	—	8,73	23,40	0,51

.. = nincsen adat, — = elhanyagolható.



A jövedelemadó körének szélesítését azonban követnie kell az adóeltitkolás és a család leküzdésére hozott intézkedéseknek, amik gyakran tekintélyes mértékben csökkentik az adó hozamát. Egyes országokban az alapot is szélesíteni lehet és módosíthatók egyes kiszámítási módszerek, úgy, hogy a hozam emelkedése nem e- gyedül a kulcs emelésétől függ. Például megfontolhatók a következő intézkedések: a családi pótlék vagy a munkavállalói járulékok bevonása az adóalapba; az eltartottakra tekintettel alkalmazott százalékos csökkentési rendszer fix összegű adócsökkentésekkel helyettesítése; a különböző adócsökkentéseknél és mentesítéseknél alkalmazott módszerek felülvizsgálata, stb.

A vagyonadó emelése egy másik lehetőség, amennyiben ez az adó az összes kötelező terheknek csak egy kis részét teszi ki (lásd a 2. sz. táblázatot). Az ingatlan-átruházásra kivetett adó, az örökösödési adó vagy állandó vagyonadó bevezetése vagy emelése - a helyzettől függően - olyan módszerek, amelyek kellő óvatosság mellett, nem járnának az árak vagy a bérek emelkedésének komoly kockázatával.

A társulati adó emelését valószínűleg tovább hárítanák a fogyasztókra (magasabb árak révén), különben károsodnék az ipari beruházási kapacitás. (...) Továbbá a nemzetközi kereskedelem növekedésével és a termelés multinacionálissá válásával, a társulati adónál különösen nagy a nemzetközi szintű eltitkolás és csalás, és ennek ellenőrzése rendkívül nehéz. Ezért túl sok reményt nem lehet fűzni ezen adónem hatályának növekedéséhez.

A különböző lehetséges adózási módszerekre vonatkozó előzetes fejtegetések nem lépnek fel a teljesség igényével. A fő cél annak megmutatása volt, hogy bizonyos szociális ellátások adóból történő finanszírozása logikailag igazolható, de amennyiben egyuttal a munkanélküliség problémájának megoldását is segíteni akarja, akkor erős társadalmi szolidaritási intézkedések is szükségesek.



Végül, a közkiadások teljes körénél is meg lehetne próbálni a költségvetési választási lehetőségek racionalizálását. Ez talán megkönnyítené a prioritások jobb felismerését és lehetővé tenné költségvetési megtakarításokat olyan tételknél, amelyek hasznosságát nem mindig vizsgálják elegendő gonddal. Ekkor több juthatna a pénzügyi forrásokból a társadalmi biztonság rendszerének.

#### Következtetések

A tanulmány fő célkitűzése az volt, hogy megvilágítsa azt az összetett mechanizmust, amellyel a társadalombiztosítás finanszírozásának alternatív módszerei befolyásolják a foglalkoztatást. Nem egyetlen csodaszert akartunk találni. Inkább a probléma sokféle gazdasági és szociális aspektusát kívántuk bemutatni olyan időben, amikor a gazdasági növekedés hanyatlik, magas az infláció, széleskörű a munkanélküliség és fokozódóan éles a nemzetközi verseny, és amikor sok ország nehezen birkózik a társadalombiztosítás költségeinek emelkedésével.

Ezért a problémát olyan szempontok szerint vizsgáltuk, amelyek a legtöbb piacgazdálkodású ipari országban felmerültek. (...) Mindazonáltal úgy véltük, hogy veszélyes dolog lenne a társadalmi biztonság rendszerét a gazdaságpolitika eszközeként felhasználni, mivel ennek sajátos hivatása mindenekelőtt a szociális védelem. (...)



AVIVA RON:

(Kupat Halom Betegbiztosító, Izrael)

ÁLLAMI RÉSZVÉTEL A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSON ALAPULÓ  
BETEGBIZTOSÍTÁS FINANSZIROZÁSÁBAN\*)

Sokáig úgy tűnt, hogy a társadalombiztosításon alapuló egészségügyi ellátás mentes a nagyobb gazdasági megrázkódtatásoktól. A betegbiztosítás – akár önkéntes, akár kötelező befizetéseken alapult – kiterjedt a népesség többségére, bevételeinek nagy részét a tagok befizetései adták. A legtöbb országban, ahol fejlett és széles körű társadalombiztosítás van érvényben, törvényesen szabályozták a munkáltatók hozzájárulását is, ily módon garantálva a pénzügyi fedezet másik jelentős részét. Ami a kiadásokat illeti: pontosan körülírták, hogy az egészségügyi ellátás milyen szolgáltatásokra terjed ki, és ez az új eljárások kínálatának bővülésével sem változott. Ez a rendszer egyenlőséget és pénzügyi stabilitást kínált, érthető, hogy egy idő után sokkal előnyösebbnek találták, mint az olyan állami egészségügyi ellátást, amelyet egyszerűen az általános adóbevételekből finanszíroznak.

Az utóbbi két évtizedben azonban a társadalombiztosításon belüli betegbiztosítási rendszerek akkora nehézségekbe ütköztek, hogy azok már gazdasági életképességüket fenyegették. Egyre nagyobb mértékben nőtt a külső jövedelmi forrásokból, mindenekelőtt az állami támogatástól, kisebb mértékben pedig maguknak a betegeknek a betegségük alatt fizetett hozzájárulástól való függésük. A kétféle forrás súlya az egyes országok szociálpolitikájától függött, különösen attól, hogy maguk a kormányok hogyan vélekedtek a társadalombiztosítási rendszer keretein belül működő betegbiztosítás szerepéről, illetve a saját szerepükről az egyes szisztémák gazdasági életképességének garantálásában.

---

\*) International Social Security Review 1/1986. 52–64. old.



Tanulmányunk hat országban vizsgálja meg az állam mai szerepét a betegbiztosítás finanszírozásában, ezek: Belgium, Franciaország, Hollandia, Izrael, Luxemburg és az NSZK. Vizsgálódásunk középpontjában az állami részvétel törvényes szabályozása és működési mechanizmusa áll, de szemügyre vesszük a biztosítottak és a munkáltatók hozzájárulásait is, valamint a páciensek részesedését a konkrét költségekből. A szóban forgó országok mindegyikében széles körűen kiépített társadalombiztosítási rendszer van, mely kiterjed az öregségi-, rokkantsági-, az anyasági-, a munkanélküli- és a betegellátásra. Ez a tanulmány most csak az orvosi ellátással foglalkozik, és nem veszi figyelembe a pénzért történő - biztosítási rendszeren kívüli - betegellátást, valamint a rokkantsági ellátást sem. Az adatok elsősorban az egyes országok hivatalos statisztikáiból származnak, de felhasználtuk az ISSA (International Social Security Association = Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetség) és az AIM (Association International de la Mutualité = Kölcsönös Segítség Nemzetközi Társasága) tanulmányait, valamint az érintett országok kutatóintézeteinek kiadványait is.

Mielőtt bemutatnánk a különféle egészségügyi rendszerek finanszírozási módszereit, érdemes közelebbről megnézni jelenlegi gazdasági nehézségeik hátterét. Valamennyi országban a kiadások oldaláról jelentkeztek azok a problémák, amelyek miatt felborult a gazdasági egyensúly. Az orvosi ellátás költségei folyamatosan és az általános megélhetési költségeknél gyorsabban nőttek. Új, drága eljárások honosodtak meg az egészségügyi szolgáltatások elfogadott - és elvárt - elemeiként, a különböző gyógyszerektől a bonyolult diagnosztizálási technikákig. Emellett növelte a kiadásokat az egészségügyi személyzet működési körének, létszámának és természetesen jövedelmének emelkedése is. Különösen azokban az országokban nőtt meg az egészségügyi személyzet javadalmazása, ahol állandó fix fizetést kapnak. Másutt viszont, ahol a nyújtott szolgáltatások szerint fizetnek, nagyon nehéz meghatározni a költségeknek az orvosok javadalmazására fordított hányadát.



Kétségtelen, hogy a kiadások elsősorban a kereslet növekedése miatt nőttek meg, emögött viszont a biztosított népesség demográfiai összetételének megváltozása áll. Nem egyszerűen arról van szó, hogy megnőtt az időskorúak aránya a népességen belül. Persze a 65 év fölöttiek aránya az összes biztosítottakon belül csakugyan nagyobb lett az utóbbi husz évben. Ám ha külön is megnézzük ezt a csoportot, azt látjuk, hogy a 75 év fölöttiek aránya még ennél is gyorsabban nőtt. Az idősebbek természetesen nagyobb követelményeket támasztanak az egészségügyi ellátással szemben: nagy részük többféle krónikus betegségben szenved, és valamennyien ki vannak téve ennek a veszélynek. Nemcsak gyakrabban és súlyosabban betegek, hanem gyakrabban lesznek olyan balesetek áldozatai is, amelyek miatt a mindennapi életvitel is nagy nehézségekbe ütközik.

Ez a demográfiai átrendeződés a bevétel oldaláról is érzékenyen érinti a betegbiztosítási rendszert. Ahogy a népesség előregszik, egyre nagyobb része kerül át a munkavállalói - munkáltatói hozzájárulást fizetők csoportjából a nyugdíjasokéba, akiknek ráadásul a szükségleteik is nagyobbak. S bár a különféle egészségügyi rendszerek különféleképpen szabályozzák a nyugdíjasok hozzájárulását - mint ezt később olvashatjuk -, mégis azt látjuk, hogy valamennyi szisztémán belül az idősek javára változik a hozzájárulásoknak a kiadásokhoz viszonyított aránya.

Másfajta bevételi problémák származnak az utóbbi évtized lassuló gazdasági növekedéséből. Ez idő alatt valamennyi vizsgált ország jelentős lépéseket tett az infláció ellen. Akár ezért, akár több tényező együttes hatására, nőtt a munkanélküliség, ezzel csökkent a társadalombiztosítási hozzájárulást fizetők száma. Arra pedig több tanulmány is rámutatott már, hogy a munkanélkülieknek nagyobb szükségük van az egészségügyi ellátásra, ami tovább rontja a mérleget a kiadások oldaláról is. Ráadásul az inflációellenes gazdaságpolitika erősebb ár- és bérellenőrzést is jelent, ami általában a fizetések erőzóját, s ezzel a társadalombiztosítási járulék csökkenését vonja maga után, hiszen ez utóbbi a fizetések meghatározott százalé-



ka. A hozzájárulás mértékének emelését pedig két okból is nehéz volt keresztülvinni ebben az időszakban: egyrészt mert növelte volna az inflációt, másrészt mert a szakszervezetekkel való összefonódás is visszatartotta a betegbiztosító intézményeket attól, hogy a munkások biztosítási díjának emelésével próbálják növelni bevételeiket.

Mindezek a folyamatok - az egészségügyi ellátás iránti igények változásától a gazdasági helyzet alakulásáig - természetesen országonként erősen különbözőek. Érdekes tehát külön-külön is megvizsgálni, hogyan és mennyire járulnak hozzá az egyes kormányok a betegbiztosítási rendszerek költségvetéséhez. Táblázataink segítségével össze lehet hasonlítani e hozzájárulás nagyságát éppugy, mint azt, hogy milyen mértékben járulnak hozzá a munkavállalók és a munkáltatók, és mekkora hányadot fizetnek maguk a betegek.

#### A betegbiztosítás bevételeinek forrásai

A betegbiztosítás költségvetéséhez való állami hozzájárulást általában úgy adják meg, hogy a költségek hány százalékát fedezik ebből a forrásból. A munkáltatói-munkavállalói részvételt aszerint szokták megállapítani, hogy a bérek hány százalékát fizetik be betegbiztosításra. Sajnos az utóbbi évek rendelkezésünkre álló adatai nem teszik lehetővé, hogy megadjuk a legfontosabb forrásokból származó hozzájárulások százalékos megoszlását (vagyis, hogy mekkora részt fizetnek a munkáltatók, a munkavállalók, az állam és maguk a betegek). Annál is kevésbé, mert a betegek hozzájárulása részben vagy egészben közvetlenül az egészségügyi személyzethez kerül, anélkül, hogy átfutna a betegbiztosítási rendszer csatornáin. Éppen ezért az 1. táblázat az állami részvételt és munkavállalói-munkáltatói hozzájárulást mutatja be, a betegekét külön tárgyaljuk majd.



## 1. táblázat

Az állam, a munkáltatók és a munkavállalók részvétele  
a megbiztosítás költségvetésében (1985)

	Állami hozzájárulás (a költségvetés %-ában)	Munkáltatói-munkavállalói hozzájárulás (a havi bérek %-ában)
Franciaország	6,0	18,10
NSZK	6,5	11,60
Belgium	39,0	9,70
Luxemburg	20,0	4,80
Hollandia	16,3	18,85
Izrael	10,0	10,45

Láthatjuk, hogy az állami hozzájárulás mértéke országonként igen különböző, és nincs összefüggés közte és a második oszlop adatai között. Ha a 2. táblázatot is megnézzük, kiderül, hogy az országok többségében csaknem egyforma terheket viselnek a munkavállalók és a munkáltatók, kivéve Franciaországot, ahol az utóbbiak részesedése jóval nagyobb, miközben itt a legkisebb az állami hozzájárulás. A másik véglet Belgium, ahol a kormány kiugróan nagy szerepet vállal a megbiztosítás finanszírozásában; a munkáltatók itt is többet fizetnek, mint a munkavállalók, ám lényegesen kevesebbet, mint Franciaországban.



## 2. táblázat

A munkavállalók és a munkáltatók hozzájárulásai a  
betegbiztosításhoz a havi fizetések százalékában,  
országoként (1985)

Ország	Munkavállalók		Munkáltatók		Összesen
	%	Maximum 1)	%	Maximum 1)	%
Franciaország 2)	5,50	1 100 \$	12,60	1 100	18,10
NSZK 2)	5,80	1 300 \$	5,80	1 300	11,60
Belgium					
Betegségi és					
anyasági	2,55	-	3,80	-	6,35
Rokkantsági	<u>1,15</u>	-	<u>2,20</u>	-	<u>3,35</u>
Összesen:	3,70		6,00		9,70
Luxemburg					
Betegségi és		a minimál-			
anyasági	2,40	bér 5x-se	2,40	ua.	4,80
Hollandia					
Betegségi és					
anyasági	4,60	1 100 \$	4,60	1 100 \$	9,20
Speciális or-					
vosi ellátás	-	-	4,25	1 650	4,25
Rokkantsági	<u>1,0</u>	1 790 \$	<u>4,40</u>	1 790 \$	<u>5,40</u>
Összesen:	5,60		13,25		18,85
Izrael					
Betegségi és		az átlag-			
rokkantsági	3,50	bér 3x-sa	5,45		8,95
Anyasági	<u>0,75</u>	ua.	<u>0,75</u>	ua.	<u>1,50</u>
Összesen:	4,25		6,20		10,45

1) A dollárértékeket 1985. augusztusi árfolyamon számolva.

2) Betegségi, anyasági és rokkantsági ellátásra vonatkozik.



Most nem vizsgáljuk, mi az oka annak, hogy a különböző források különféle mértékben járulnak hozzá a betegségbiztosítás költségvetéséhez; inkább azt kéne megnézni, miként reagálnak az egyes államok kormányai a demográfiai változásokra, hogyan foglalkoznak a szolgáltatások szabályozásával, a betegségbiztosítás stabilitásának garantálásával. A 3. táblázatból kitűnik: Belgiumban és Hollandiában az indokolja az állami hozzájárulás magas szintjét, hogy ebből a forrásból fedezik a nyugdíjasok terheinek nagyobb részét. Belgiumban 1982 óta az állam fizeti a nyugdíjasok és más különösen rászoruló csoportok

### 3. táblázat

#### A nyugdíjasok betegségbiztosítási hozzájárulásai

Ország	Hozzájárulás
Franciaország	az öregségi nyugdíj 1 százaléka az egyéni nyugdíj 2 százaléka a korhatár előtt nyugdíjba vonulók nyugdíjának 5,5 százaléka
NSZK	az öregségi biztosítás befizetéseinek 12 százalékat átutalják a nyugdíjasok egészségügyi kiadásaira
Belgium	a nyugdíjak 2,55 százaléka 1982 óta a költségek nagy részét az állam fedezi
Luxemburg	a nyugdíjak 2,35 százaléka
Hollandia	meghatározott mértékű hozzájárulás a nyugdíjasok javára 45 százalék az államtól, 30 százalék a kötelező kiegészítő biztosítástól
Izrael	a nyugdíjak 3,9 százalékat levonják betegségbiztosításra.



egészségügyi kiadásainak mintegy 80 százalékát. Ennek megfelelően a teljes állami részvétel aránya 1980 és 1984 között 34 százalékról 39 százalékra nőtt. Hollandiában az állam fedezi a nyugdíjasok betegbiztosítási díjának 45 százalékát. Ezenfelül hozzájárul az alacsony jövedelműek biztosítási költségeihez, és teljes egészében fedezi a születési rendellenességekben szenvedők egészségügyi kiadásait. A többi országban a nyugdíjból vagy az öregségi biztosításból vannak le egy meghatározott százalékot betegbiztosításra, és a kormány nem nyújt támogatást társadalombiztosításon kívüli forrásokból. Némileg eltér ettől Izrael, ahol az állam fizeti azoknak a betegbiztosítási díját, akiknek nincsen nyugdíjuk.

A hat megvizsgált országban az öregkorúak aránya a népesség 11-18 százaléka között van (a két szélső pont Izrael és az NSZK). Az utóbbiban a kormány a népesség öregedésével párhuzamosan megváltoztatta a nyugdíjasok betegbiztosításának támogatásában követett elvét. Ma a dolgozók öregségi biztosítási befizetéseinek 12 százalékát a nyugdíjasok betegbiztosításának fedezésére fordítják, míg az állam közvetlenül támogatja a többi rászoruló, függő helyzetben levő vagy korlátozott jövedelmű csoportot (diákok, munkanélküliek, illetve átképzősök, bányászok, nyugdíjaskorú parasztok). Az egész állami részvétel az NSZK-ban alacsony szintű, és inkább csak a betegbiztosítási rendszer kisebb deficitjeinek fedezésére szolgál. Luxemburgban az állami támogatás ugyanezeknek a csoportoknak a betegségi biztosítását fedezi, míg a nyugdíjasok nyugdíjuk 2,35 százalékát fizetik be erre. A teljes állami támogatás viszont az NSZK-énál jóval tekintélyesebb mértékű, 1984-ben a betegségi biztosítás költségvetésének 20 százalékára rugott. Ennek egyik fő oka egyébként az, hogy a luxemburgi kormány magára vállalja a betegbiztosítási rendszer adminisztratív költségeinek 50 százalékát.

Franciaországban a kormány 6 százalékkal vesz részt a betegbiztosítás költségvetésében, ez éppen arra elég, hogy fedezze a deficitet, melyet a törvény is tilt. Ugyancsak tilos a biztosítási költségvetés egyes tételeiben keletkező többletek



átcsoportosítása egymásközt, így aztán a kormány hozzájárulása a hiányok pótlásához jóval több is lehet, mint 6 százalék, különösen a bányászok és a mezőgazdaságban dolgozók esetében.

Az egyetlen ország, ahol az állami részvétel az általános szubvenció formáját ölti, Izrael, itt viszont a nem címkézett hozzájárulások szintje a betegbiztosítás költségvetésén belül az 1974. évi egyharmadról az 1984. évi 11 százalékra esett vissza. A jelenlegi gyakorlat szerint ennek a támogatásnak egy részét a legnagyobb betegbiztosítási rendszer, a Munkások Általános Szövetsége orvosi szolgáltatásainak fizetésére fordítják. Ez magában foglalja az olyan szolgáltatásokat is, mint az anya- és gyermekellátás és a pszichiátriai kezelés (a törvény szerint mind a kettőt az államnak kell fizetnie). A többi említett országban az állami részvétel mértéke nőtt vagy legalábbis nem csökkent, függetlenül a politikai struktúra változástól vagy a gazdasági növekedés mértékétől. Izraelben - figyelembe véve a népesség elöregedésének felgyorsulását (egy évtized alatt megkétszereződött, 5,5 százalékról 11 százalékra nőtt az időskorúak aránya), valamint a rendkívül magas inflációt és a viszonylag lassu gazdasági növekedést - az állami hozzájárulás mértékének csökkenése különösen problematikus. Ebben az országban nincs is törvény az állami hozzájárulás szabályozásáról, míg a többi ötben törvény gondoskodik a rászorulóknak vagy a korlátozott jövedelmű csoportok folyamatos egészségügyi ellátásáról, és törvény garantálja a betegbiztosítási rendszer pénzügyi stabilitását.

Franciaországban és Belgiumban ezenfelül törvényesen szabályozták azt is, hogy biztosítsanak minden bevételt. Franciaországban 12 százalékos póttilleték terheli e célból a gépjármű-biztosítást (1982-ben még csak 6 százalék volt), az alkohol és a dohány forgalmi adóját és 5 százalékos adó a gyógyszerreklámokat (ez utóbbit 1983-ban vezették be). 1984-ben, amikor ezek a bevételek nem bizonyultak elegendőnek a betegség-biztosítás költségvetési deficitjének fedezésére, 1 százalékos egyszeri jövedelemadót vetettek ki. Hasonló a helyzet Belgiumban: ott 10 százalékos póttilletéket vetettek ki a magángépkö-



csik, 5 százalékosat a haszongépjárművek biztosítására. Luxemburgban, az NSZK-ban, Hollandiában és Izraelben az általános jövedelemadóbból fedezik az állami hozzájárulást.

Három országban törvénnyel szabályozzák a kiadásokat is. Franciaországban 1984-ben hoztak döntést arról, mekkora mértékben növekedhet az az összeg, amit a betegbiztosítók kifizethetnek az egészségügyi ellátásért. Ugyanebben az évben a belga kormány megállapodott a betegbiztosítás irányításával az orvosi szolgáltatások díjának 5 százalékos emeléséről, míg a többi szolgáltatását befagyasztották. 1985-ben minden orvosi és más egészségügyi szolgáltatás díját 5 százalékkal növelték, miközben az infláció 5,3 százalékkal nőtt. Felismerve azt, hogy az egészségügyi szolgáltatások kínálatát éppugy szabályozni kell, mint a tiszteletdíjakat, a francia kormány állami ellenőrzés alá vonta a kórházi férőhelyek fejlesztését, legyen szó akár állami, akár magánintézményről.

Izraelben valamennyi közintézmény költségvetését jóvá kell hagynia a kormánynak. Ez biztosítja ugyan azt, hogy teljes mértékben ellenőrizzék a kiadásokat, de az egészségügyi kínálat hatékony szabályozását nem oldja meg, mivel azt inkább magánadományokból, semmint a kormány erőforrásaiból finanszírozzák. A tiszteletdíjak ellenőrzése viszont itt kevésbé lényeges kérdés, mert az egészségügyi ellátásban nagyrészt bérből és fizetésből élő személyzet vesz részt, akik nem közvetlenül a nyújtott szolgáltatások után kapnak tiszteletdíjat. A béreket és az állami kórházakban fizetendő napi ellátási díjat a megélhetési költségek változásaihoz igazítják.

#### A betegek által fizetett költségek .

Korábban a páciensek hozzájárulását az egészségügyi költségek finanszírozásához a keresletszabályozás eszközeként tekintették, mely közvetve azt a célt szolgálta, hogy csak a szükséges mértékben vegyék igénybe az egészségügyi ellátást. Ma inkább az egészségügyi kiadások megosztásának lehetőségét látják benne. Ugy tekintik, mint közvetlen hozzájárulást a beteg-



biztosítás bevételeihez, illetve - az egészségügyi személyzet díjazása egy részének átvállalásával - a kiadások csökkentéséhez.

Viszonylag újkeletű dolog az, hogy a páciensek fizetnek a kórházi ellátásért, ez a vizsgált országok közül csak Franciaországban, az NSZK-ban és Belgiumban ismeretes. Franciaországban azelőtt a kórházi ellátás napi költségeinek 20 százalékát fizették a betegek, ezt 1983-ban "lebegő árfolyamra" változtatták, most éppen napi 22 frankot fizet egy beteg. Ez alól azonban számos kivétel van, egyrészt a kórházi kezelés okától (műtétek, néhány súlyos betegség), másrészt szociális-gazdasági szempontoktól függően. Az NSZK-ban 1983-ban napi 5 márkát kellett fizetni a kórházi ápolottnak, évente maximum 14 nap után (csak a 18 év fölötti betegeknek). Belgiumban 1985 januárja óta a biztosítottak naponta 168 frankot fizetnek, évente legfeljebb 90 napig, ha ezt túllépi, akkor naponta 364 frankot. Azok, akik állami támogatásban részesülnek (özvegyek, rokkantak, nyugdíjasok, árvák) napi 67 frankot fizetnek az első időszakban, azon túl pedig 168-219 frank közötti összeget.

Az NSZK-ban, Hollandiában és Izraelben a biztosítottak nem fizetnek az orvosi ellátásért és más ambulánsan igénybe vehető szolgáltatásokért (kevés kivétellel). Hollandiában fizetni kell a plasztikai műtétekért és a pszichoterápiáért, és mindhárom országban hozzájárulnak a betegek a művégtagok és a szállítás költségeihez.

Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban más a helyzet: ott a páciensek fizetik az orvosi ellátás, illetve az egyes egészségügyi szolgáltatások díjának meghatározott százalékát, s ezt a biztosítók nem is térítik vissza. Belgiumban ez általában 25 százalék, de az özvegyek, a rokkantak, a nyugdíjasok és az árvák fix összeget fizetnek. Franciaországban 1985 óta szintén 25 százalékot fizetnek a betegek (ez vonatkozik a kórházi konzultációk díjára is). Luxemburgban jelenleg a térítési díj 5 százalékát fizetik a betegek általános orvosi vizsgálat, illetve 10 százalékát szakorvosi vizsgálat esetében.



A legbonyolultabb a gyógyszerellátás szabályozása, egyben ez az egyetlen, amiért az összes vizsgált országban fizetni kell valamennyit. Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban a gyógyszerek árának meghatározott százalékát fizetik a rászorulóknak. Belgiumban négy kategóriába sorolták a gyógyszereket, és eszerint kell a pácienseknek megfizetni áruk 20-60 százalékát. Emellett Belgium az egyetlen ország a vizsgáltak közül, ahol - 1983 óta - a kórházakban is fizetni kell napi 25 frankot a gyógyszerekért. Ugyancsak 20-60 százalék közötti hányadot fizetnek a betegek Luxemburgban és Franciaországban, de az utóbbiban egyes meghatározott gyógyszerek ingyenesek, és a negyedik hónap után nem kell fizetni a tartósan szedendő orvosságokért sem. Az NSZK-ban receptenként 2 márkát kell fizetni, Hollandiában pedig - 1983 óta - 2,5 guldent (évente maximum 125 guldent). Izraelben a felírt gyógyszerek mennyiségétől is függ a betegek által fizetendő hozzájárulás mértéke. Jelenleg ez egységenként (egy egység 10 tabletta, vagy egy üveg, illetve tubus) 500 sékel, a tartós gyógykezelésre szorulóknak havonta két egységet fizetnek. A négy évesnél kisebb gyerekek gyógyszerellátása ingyenes.

Valamennyi megvizsgált szabályozási rendszer azt a veszélyt hordozza magában, hogy mesterséges akadályokat állít az ellátás igénybevételéhez, valamint hogy növeli az adminisztrációs kiadásokat. Különböző bonyolult módszerek révén a biztosítottak számos csoportja mentesül a fizetségek alól, az általánosan egységes szintű hozzájárulások gyakran csak papíron léteznek. A jelentősebb terheket - például a 25 százalékos vissza nem fizetendő hozzájárulást - széles körben átvállalják a különböző, akár állami, akár magántársaságok által nyújtott kiegészítő biztosítások. Mindezeknek köszönhetően a páciensek tényleges hozzájárulása a költségekhez elhanyagolható mértékű az NSZK-ban, Hollandiában, Luxemburgban és Izraelben. Belgiumban 1983-ban a betegek befizetései fedezték a betegségbiztosítás kiadásainak 10 százalékát, Franciaországban pedig kevesebb mint 8 százalékát. Végül az is elmondható, hogy a költségek egy részének a páciensekre terhelése nem bizonyult hatékony mód-



szernek a betegbiztosítási rendszerek költségvetési gondjainak enyhítésére.

\* \* \*

A gazdasági problémák, úgy tűnik, mindenhol a korábbinál sokkal komolyabb erőfeszítéseket követelnek meg a költségek fedezésére. Az állam a kiadások oldalán kulcsszerepet játszik az egészségügyi kiadások szabályozásában, az egészségügyi dolgozóktól a költséges új technológiákig. Az állam feladatainak taglalásakor kell hangsúlyozni azt is, hogy a munkanélküliek ellátása legalább olyan fontos, mint az aktív dolgozóké. További széleskörű állami közreműködést igényel a nyugdíjasok és a rokkantak életfeltételeinek javítása, miután a korszerű egészségügyi ellátás és a javuló szociális-gazdasági feltételek következtében nőtt átlagéletkoruk.

Ha a betegbiztosítási rendszer költségvetési egyensúlya tartósan felborul, fennáll a veszélye annak, hogy nem tud eleget tenni a vele szemben támasztott követelményeknek. Tul az általános elégedetlenségen ez azzal jár, hogy egyrészt túl sokat kell várni a nem életmentő beavatkozásokra, másrészt nem megfelelően használják ki a meglevő forrásokat. Ez különösen akkor van így, ha az egészségügy kénytelen valamiféle racionalizált rendszert alkalmazni, mindenekelőtt a drága eljárásokat illetően. Ennek egyik eredménye lehet a magánorvosi ellátás növekedése, ami végül is azt jelenti, hogy nem mindenki jut hozzá egyenlő mértékben az egészségügyi szolgáltatásokhoz.

A tanulmányban szemügyre vett országokban a kormányok a betegbiztosítás központi támogatását választották, ahelyett hogy adóbevételekből finanszíroznák az egészségügyi ellátást. Ez a támogatás a munkáltatói-munkavállalói hozzájárulások és az adóbevételekből képzett alapok keverékét hozta létre, amelyben az utóbbiból fedezik az előbbivel nem rendelkezők (nyugdíjasok, rokkantak) ellátását is. Ez a szisztéma jellemző Belgiumra, Luxemburgra és Hollandiára. Franciaországban a központi támogatás mértéke sokkal kisebb, a legnagyobb terheket a munkáltatók viselik. Mivel azonban ők levonhatják hozzájárulásukat az adóból, természetesen így módon csökken a kormány adóbevétele is,



ami tulajdonképpen egyfajta burkolt támogatást jelent. Az NSZK-ban az állami támogatás mértéke ugyanakkora, mint Franciaországban, itt viszont sajátos belső támogatást jelent a társadalombiztosítási rendszeren belül az aktív dolgozók öregségi biztosítási befizetéseinek átcsoportosítása az idősek megbiztosításának fedezésére.

A vizsgált országok közül Izrael az egyetlen, ahol az állami részvétel mértéke csökkent, méghozzá oly mértékben, hogy az már a társadalombiztosítási rendszeren belüli megbiztosítás gazdasági életképességét fenyegeti. Ráadásul itt nincs is törvényesen szabályozva az állami támogatás módja az egyes lakossági csoportok, illetve az egyes egészségügyi szolgáltatások esetében.

Általában elmondható, hogy a társadalombiztosítás finanszírozási rendszere - amelyik főleg a munkavállalói-munkáltatói hozzájárulásokon alapul - csak akkor életképes, ha a munkaerő-állomány elég nagy létszámu ahhoz, hogy támogassa a hozzájárulást nem fizetőkre jutó kiadásokat is, ideértve a munkanélküliséget is. Ha a nem fizetők csoportja eléri a kritikus nagyságot, a kormánynak kell közbelépnie és támogatnia a biztosítási rendszert, akár a hozzájárulások átvállalásával, akár a rászoruló csoportok kiadásainak fizetésével. Ez nem csak a cikkünkben példaként említett Izraelre vonatkozhat, hanem valamennyi fejlődő és ujonnan iparosodó országra, ahol most akarják kialakítani az egészségügy finanszírozásának megfelelő rendszerét. Az extenzív fejlődés időszakában a munkáltatói-munkavállalói hozzájárulások még elegendőek ehhez. Ebben a kulcsfontosságú időszakban az állam az olyan feladatok megoldására koncentrálhatja erőfeszítéseit, mint a védőoltások, a higiéniés viszonyok javítása és az alapvető ellátási feltételek megteremtése, különösen ami a munkaerő-ellátást illeti. Később erre már kevesebbet kell költeniük, ehelyett viszont a társadalombiztosítási rendszer támogatására kell átcsoportosítaniuk erőforrásaikat, hogy biztosíthassák a folyamatos, mindenki számára egyformán hozzáférhető, átfogó egészségügyi ellátást az egész lakosság számára.



ROGER A. BEATTIE:  
(ISSA)

A MUNKANÉLKÜLISÉG TERJEDÉSÉNEK TULAJDONITHATÓ  
PÉNZÜGYI EGYENSÜLYVESZTÉS\*)

A társadalombiztosítási hozzájárulások munkanélküliségre gyakorolt hatásairól már régóta vitáznak. Ugy tűnik azonban, hogy a szakértők sajnos nem mutattak ugyanekkora érdeklődést a munkanélküliség társadalombiztosítási bevételekre gyakorolt hatásai iránt. A társadalombiztosítási hozzájárulások azonban messze vannak attól, hogy akár csak egyik meghatározó okát adják a mai magas munkanélküliségnek. Másrészt viszont, a társadalombiztosítási formák pénzügyi helyzetének kedvezőtlen alakulása szorosan összefügg a munkanélküliséggel. Bizonyos, hogy más tényezőknek is van ilyen kedvezőtlen hatása, ilyen például az egészségügyi ellátás költségeinek emelkedése (a legtöbb országban) vagy a demográfiai trendek alakulása (csak bizonyos országokban, más helyeken ujabban stabilizálódás, sőt a nyugdíjaskorúak populáción belüli arányának enyhe csökkenése tapasztalható). Ezen egyéb tényezők hosszú távu fontossága nem tagadható, de megelőlegezhető az a feltételezés, hogy mindenek előtt a gazdasági recesszióban gyökerezik a társadalombiztosítási formák pénzügyi helyzetének romlása.

Jelen cikk keretén belül először is vizsgálni kívánjuk a munkavállalás kiterjedésének hatását a társadalombiztosítás kedvezményezettjeire; másodszor a munkanélküliség hatását a költségekre; a harmadik fejezetben pedig négy tanulmány elemzésére kerül sor, amelyekben többé-kevésbé részletes számításokat végeztek a szerzők a munkanélküliség költségeiről, országos szinteken.

---

\*) In: International Social Security Review 2/1982. pp. 183-195.



### A kedvezményezettek

A legtöbb társadalombiztosítási formában a bevételek nagyobb része az aktív tagok keresményén alapuló hozzájárulásokból származik. Észlelhető egy trend, miszerint arra törekcsenek egyes országokban, hogy a társadalombiztosítási költségek egyre nagyobb hányadát általános adókból fedezzék. De mint az az 1. táblázaton látható, az állami finanszírozás aránya általában azonos maradt, legalábbis 1977-ig.

A teljes összeg, amely a hozzájárulásokból származik, függ egyrészt a hozzájárulást fizetők számától, másrészt pedig a keresetek szintjétől. (Az 1979-es ir reform óta állíthatjuk, hogy minden ipari országban a hozzájárulások keresetarányosak.) Itt minket természetesen a hozzájárulást fizetők száma érdekel, hiszen a munkavállalás és a munkanélküliség pénzügyi hatását vizsgáljuk. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a munkanélküliség növekedése együtt járt a bérszínvonal-növekedés lassubbodásával is, mely egyes országokban egészen jelentős méretű volt. Néhány országban ujabban még a reálbérek is csökkentek. A recesszió tehát kedvezőtlen hatást kezd kifejteni arra a két tényezőre, amelyek a hozzájárulások teljes összegét meghatározzák.

A munkavállalás kiterjedésének tekintetében 1974 fontos forduló. Az olajárrobbanással egy hosszú növekedési időszak után a legtöbb európai közös piaci országban csökkent a foglalkoztatottság 1975-ben és 1976-ban, a legnagyobb mértékű csökkenés a Német Szövetségi Köztársaságban mutatkozott. 1977-ben azután kissé fellendült újra a növekedés, Spanyolországban azonban minden megszakitás nélkül csökkent a foglalkoztatottság. A közös piaci országokban romlani kezdett a helyzet 1980-ban, csökkent a foglalkoztatottság Belgiumban, az Egyesült Királyságban és kétségtől Dániában is.

A 2. táblázat adatai önmagukban nem adnak teljes képet a recesszió hatásairól, ehhez szükséges lenne, hogy ne csak a foglalkoztatottság kiterjedését vizsgáljuk, hanem azt is, hogy mi történt volna, ha nem lett volna recesszió. A kettő közötti



különbség az, ami lényegében meghatározza a társadalombiztosítási rendszerek bevételeinek csökkenését.

Az egyik lehetőség a munkavállalási trendek és az "aktív" népesség trendjének összevetése (az utóbbi trendben együtt szerepelnek tehát a munkavállalók a munkanélküliekkel). A 3. táblázat adatai azonban - különösen amelyek az NSZK-ra vonatkoznak - meglehetősen világosan mutatják, hogy az aktív népességre is erősen hatnak a gazdasági feltételek. Tulajdonképpen el kell vetnünk azt az elképzelést, miszerint a regisztrált munkanélküliek száma reprezentálja az éppen alkalmazásban állók és a potenciálisan alkalmazhatók közötti különbséget. A munkanélküliek számát figyelembe véve vagy túlbecsülik ezt a különbséget (mivel akkor is lenne valamennyi munkanélküli, ha nem lenne recesszió), vagy pedig alábecsülik (mivel ha nem lenne recesszió, mások is úgy döntenének, hogy belépnek a munkaerőpiacra, vagy nem lépnek ki belőle). Nem tulságosan bonyolult dolog az első probléma, ha sikerül többé-kevésbé önkényesen meghatároznunk azt a munkanélküliség-szintet, amelyet elnevezhetünk teljes foglalkoztatottságnak. A második problémára már nehezebben találunk megoldást: meg kellene ugyanis határoznunk azoknak a személyeknek a számát, akik a gazdasági feltételek miatt döntöttek úgy, hogy nem dolgoznak; nyugdíjba mennek, folytatják tanulmányaikat vagy egyszerűen csak otthon maradnak. Ez tehát nagyon részletes kutatást igényelne, és fennáll az a veszély, hogy az eredmények még így sem lennének tulságosan megbízhatóak, hiszen az ilyesfajta döntések sok, nem gazdasági jellegű tényezőtől függenek.

Vannak országok, ahol számoltak azokkal az emberekkel is, akik nem szerepelnek a munkanélküliek listáján; munkaképesek és kívánnak dolgozni. Például a National Employment Institute (Országos Foglalkoztatási Intézet) Nyugat-Németországban ezeknek a személyeknek a számát -akiket "csendes tartaléknak" neveznek - 1981-ben 700 000-re becsülte. Ebben az évben a számon tartott munkanélküliek 1,4 millióan voltak. Kétségtelen, a munkát vállalni kívánók teljes száma magasabb volt, mivel az ilyesfajta felmérések csak azokkal számolnak, akiket valóban



munkába is lehetne állítani (nem számolnak tehát a nyugdíjba vonultakkal, azokkal, akik még tanulnak vagy akik visszatértek hazájukba).

Az aktív népesség jelentős emelkedése várható néhány országban, többnyire a munkaképes korú népesség számának növekedése miatt. Ez a helyzet az USA-ban, Franciaországban és Japánban, amint az a 4. táblázaton is látható. A legtöbb EGK országban ebben az életkori csoportban kevésbé jelentős a növekedés. Ezekben az országokban azonban jól érzékelhető az aktív népesség növekedésének trendje, mivel egyre több nő kíván dolgozni. Ugy tűnik a recesszió lassította ezt a folyamatot, hiszen sokkal nehezebben lehetett munkához jutni a munkaerőpiacon, bár mindezzel együtt érzékelhető maradt a jelenség.

Tekintetbe véve az elérhető foglalkoztatási szint meghatározásának nehézségeit, aligha lehetséges ennek a cikknek a keretein belül megbecsülni a munkavállalás kiterjedésének általános hatását a társadalombiztosítási formák pénzügyi helyzetére. Bár az NSZK-ban, Belgiumban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban végzett kutatások nyomán tisztább képet nyerünk az elveszett bevételek mértékéről.

### Költségek

Nem szükséges hangsúlyozni, hogy milyen gyorsan emelkedtek az utóbbi években a munkanélküli segélyre kifizetett összegek. Inkább csak illusztrációként emliteném azt a tényt, hogy Franciaországban az UNRDIC által kifizetett munkanélküli segély összege az 1972-es 722 millió frankról 5988 millióra emelkedett 1975-re és 21 107 millió frankra 1979-re. A Német Szövetségi Köztársaságban a munkanélküli segély (munkanélküli biztosítás + munkanélküli segély) az 1970-es 722 millió márkáról 1975-re 8745 millióra és 1981-re – augusztusi becslés szerint – 15 048 millió márkára emelkedett.

Hiba lenne azonban azt hinni, hogy a munkanélküli segély képezi per se a társadalombiztosítási formák egyedüli költség-



tényezőjét, amely a munkanélküliségnek tulajdonítható. Más formákat is érint a dolog, különösen az öregségi nyugdíjakat, az idő előtti nyugdíjazási segélyeket, a rokkantsági nyugdíjakat és néhány esetben a munkanélküliek társadalmi és szakmai rehabilitációjára fordított összegeket.

Az alacsonyabb nyugdíjkor irányába mutató trend bizonyára összekapcsolódott a munkavállalás-munkanélküliség kiterjedésével, még akkor is, ha a személyes preferenciák nem elhanyagolható szerepet játszanak benne. A munkanélküliség tehát emelkedést okoz a költségekben az öregségi nyugdíjbiztosításon keresztül, mivel növeli azoknak a munkavállalóknak a számát, akik úgy döntenek, hogy nyugdíjkorhatáron túl is dolgoznak. Ezt a trendet tovább erősíti, hogy a kormányok a korai nyugdíjbavonulást vonzóvá kívánják tenni. Néhány esetben úgy döntöttek, hogy az öregségi nyugdíj hozzájutási feltételeit liberalizálják; sok országban új járadékformákat is bevezettek, amelyek gyakran sokkal kedvezőbbek mint a hagyományos öregségi nyugdíj és akkor fizethetők, ha a munkások a munkerőpiacról való teljes visszavonulást választják. Ugy tűnik, igazolt az a feltételezés, hogy a fentiekhez hasonló juttatások csaknem teljes összegét a munkanélküliség költségei közé sorolhatjuk.

A rokkantságot a társadalombiztosítás hagyományosan mint orvosi jelenséget kezelte. Az 1970-es évek során azonban egyre inkább olyan jelenségnek tűnt, amely összefüggést mutat a társadalmi-gazdasági feltételekkel. Valóban, teljesen nyilvánvaló, hogy egy olyasfajta munkaképtelenség, amely a gazdasági növekedés idején nem nehezítette az alkalmazást, nagy problémát jelenthet munkanélküliség idején. Ezt a kérdést széleskörűen kutatták már, különösen Hollandiában. Az 5. táblázat mutatja a rokkantsági nyugdíjasok számának hihetetlenül gyors növekedését ebben az országban. A kutatási eredmények szerint ez a trend szorosan összefügg a gazdasági helyzet romlásával.

Latin-Amerika és a karib térség országaiban még azt is állítják, hogy a táppénzkifizetések növekedése is a munkanélküliségnek tulajdonítható. Ezekben az országokban nincs munkanél-



küli segély, és nagyon kétséges, vajon alkalmazható-e európai országokra az ezen országokra érvényes elemzés. Inkább az tűnik valószínűnek, hogy néhány országban a recesszió csökkentette a betegségi biztosítás alapján kifizethető pénzeket: egyrészt a gyenge egészségi állapotú munkásoknak lehetővé tették a korai, rokkantsági alapú nyugdíjazást; másrészt pedig a munkanélküliségtől való félelem miatt csökkentek a hiányzások, olyan mértékben akár, amely az érintettek egészségét is károsította.

Az öregségi és rokkantsági nyugdíjak, idő előtti nyugdíjazás stb. kifizetései szempontjából figyelembe véve a munkanélküliség által okozott költségnövekedést, ez tehát egy valószínűsítően létező, ám igen nehezen meghatározható pénzösszeg. Valószínűleg emiatt van, hogy az alább tárgyalandó négy esettanulmány közül egyik sem veszi figyelembe ezeket a költségtényezőket.

#### Esettanulmányok

Martin Koller a Német Szövetségi Köztársaságról írott tanulmányában nem számítja ki a munkanélküliség és alulfoglalkoztatottság általános költségeit. Ugy véli továbbá, hogy az EGK-n kívüli országokban a recesszió miatt visszatért munkásokat nem szükséges mint lehetséges munkavállalókat számba venni. A frikcionális munkanélküliségből eredő költségek is kihagyhatók szerinte a számításból; mindezek alapján a 350 000 relative magas, mivel ez az 1971-es, nem túl gyors gazdasági növekedést - de csak minimális recessziót - mutató évről felel meg.

Koller a munkanélküliség költségeit az 1978-as év alapján becsüli. Akkor a regisztrált és nem regisztrált munkanélküliek száma 1 635 000 volt, sokkal kevesebb, mint az 1982-es teljes szám. A frikcionális munkanélküliségre vonatkozó levonás után a megmaradó munkanélküliek számára a becslés 1,3 milliós költséget jelez. Az érintett személyek között viszonylag sok a nő és a részműködő munkákat kereső munkaerő. Koller feltételezi, ha őket is alkalmaznák, bérük az átlagosnál kevesebb lenne. Ezért össz évi bérüket 26 000 DM-re teszi. Ezen az



alapon a munkanélküliség költségét a be nem fizetett hozzájárulások és adók vonatkozásában a 6. táblázat szerinti bontásban számolja ki.

Ebből a táblázatból jól látható, hogy a társadalombiztosítási befizetésekben eredő veszteség a munkanélküliség legfőbb pénzügyi következménye (8400 millió DM-ás összeggel a lista élén), különösen, ha számításba vesszük a munkanélküli biztosítási rendszer betegségi és öregségi biztosításait is. Ugyancsak magas a munkanélküli segélyre kifizetett összeg, de ez csak második helyen szerepel, ezt követik az egyenes és a közvetett adók elmaradásából eredő veszteségek.

Kizárólag társadalombiztosítási szempontból nem egészen érdektelenek a munkanélküliség által okozott adóveszteségek sem. Minél többet veszít az ország ezen, annál kevésbé lesz képes - vagy akarja -, hogy a bajban lévő társadalombiztosítási rendszereknek támogatást fizessen. És ami még ennél is komolyabb, ha a kormány ellene van a költségvetési deficit növelésének, a munkanélküliségből származó adóbevételek csökkenése arra ösztönözheti, hogy csökkentse a közkiadásokat, vagy emelje az adókat, mely még magasabb munkanélküliséghez és a társadalombiztosítási költségek még nagyobb emeléséhez vezet.

Belgiumban a Bureau du Plan (Tervhivatal) kiszámolta az egy órára eső munkanélküliségből eredő költséget, számításba véve a munkanélküli segélyre kifizetett, valamint a társadalombiztosítási hozzájárulás és az adófizetés kieséséből származó összegeket a két legfontosabb munkanélküli kategóriánál (a segélyt kapó teljes munkanélkülieket és a részben munkanélkülieket figyelembe véve). A 7. táblázat a munkanélküliségből eredő órára bontott költségnövekedést mutatja az 1976 és 1981 közötti időszakban. Figyelemre méltó, hogy a munkanélküliség aránya az 1976-os 49 százalékról 1981-re 41 százalékra csökkent, míg a társadalombiztosítási hozzájárulások százalékos csökkenéséből eredő veszteség 37 százalékról 42 százalékra emelkedett.



Az óránkénti költségtényező megszorozható a havi munkaórák számával, így a munkanélküliség havi költségei becsülhetők. A 8. táblázaton ezt az értéket vetjük össze a fizikai és szellemi dolgozók átlagos havi bérével, nemenkénti bontásban. Látható, hogy a munkanélküliség havi költsége csak kevéssel marad alatta a férfi fizikai munkások átlagos havi keresetének.

Ami a belga tanulmány módszertani kérdéseit illeti, meg kell jegyezni, hogy itt az átlagos keresetekről van szó, olyan dolgozónál, akik beletartoznak a társadalombiztosítás körébe, egyrészt nemenkénti, másrészt foglalkozási kategóriánkénti (fizikai-szellemi) bontásban. Hogy a társadalombiztosítási hozzájárulások veszteségeit kalkulálni lehessen, minden kategória keresetét a hozzájárulás arányában súlyozták, számításba véve minden olyan hozzájárulást érintő limitáló tényezőt, amely alkalmazásra került. A be nem szedett adókat az átlagos óránkénti munkás keresetek és az adóterhek alapján számolták - amely ugyancsak átlagot jelent. A munkanélküli segély óránkénti költsége az átlagos napi segély szorozva a kifizetett napok számával (312 és 314 között, az évtől függően) és elosztva az évi munkaórák számával (1846 volt 1976-ban, 1981-re fokozatosan 1791-re esett ez az érték).

Franciaországban a "Lenoir jelentésként" ismert munkában, - amelyet a "Protection sociale et famille" (Társadalmi védelem és a család) bizottság készített - egyik legfontosabb kérdésként került tárgyalásra a munkanélküliségnek a szociális biztonság pénzügyi egyensúlyára kifejtett hatása. A jelentés első oldalán ez áll:

"Franciaországban elfogadottnak tekintett 400 000 munkanélkülön kívül (az ún. frikcionális munkanélküliekről van szó, akik tehát éppen munkahelyet változtatnak, vagy várakoznak a munkabalépésükre, mert még fiatalok) 1 100 000 ember van munka nélkül ... A statisztikák azt mutatják, hogy egy millió hozzájárulást fizető 15 000 millió franknak megfelelő jövedelmet hoz. Ha csak 700 000 járulékfizetőt veszünk tekintetbe, az 1978-1979-es és 1980-as akkumulált deficit kérdését



meg lehetne oldani a hozzájárulások mértékének legcsekélyebb növelése nélkül."

A munkanélküliséggel foglalkozó fejezet nagyobb részletességgel tárgyalja a kérdést. Megállapítva a tényt, hogy "jelenleg a pénzügyi egyensúlyvesztés fő oka a munkanélküliség", a bizottság azt a feladatot állítja maga elé, hogy az 1981-1985-nyolcadik tervidőszak idejére vetítse ki a munkanélküliség hatásait. Egyszerűsített "mini-modellt" használt, hogy a különböző hipotézisek eredményeit értékelje és összevesse. Ezek alapján látható, hogy a GDP évi 1 százalékos növekedése 350 000-rel csökkenti a munkanélküliek számát és a szociális védelem rendszerének hiányát 1985-ben 25 000 frankkal csökkentve, 30 000 millióra állítja be. Évi 6 százalékos növekedést feltételezve a munkanélküliség nem növekszik tovább, stabilizálódik és 1985-re egyensúlyi állapotba kerül a társadalombiztosítás.

A modell inkább egyfajta jelzésként szolgál, amely hangsúlyosabbá teszi azt a tényt, hogy "a munkanélküliség növekedésétől a társadalombiztosítás szenved".

A jelentés csak a társadalombiztosítás pénzügyi egyensúlyra kifejtett közvetlen hatásaival számol és meg sem kísérli, hogy a munkanélküliség egyéb aspektusainak részletes képét adja; nevezetesen az állami adóvesztéséről nem szól. Michel Lhugeunot írta le nem régen, hogyan fonódnak össze a társadalombiztosítás és befizetések. "Tulajdonképpen nem tulzás azt állítani, hogy a Pénzügyminisztérium átvette - egy bizonyos mértékig - az általános társadalombiztosítási formákat. Ahogyan ilyenkor történni szokott, az anyavállalat eredményeinek kedvezőbb beállítása - itt tehát az országos költségvetés egyensúlyáról van szó - akár a leányvállalat kontójára is történhet."

Az Egyesült Királyságban a munkanélküliség pénzügyi költségeit a Pénzügyminisztérium, valamint az Institute of Fiscal Studies (Pénzügyi Kutató Intézet) kutatói becsülték fel. Ezen tanulmányok közül az első a makro-gazdaság alapján számolt költségtényezőkre szorítkozott, a második tanulmányban végzett



elemzés azonban sokkal részletesebb, számításba veszi a munkanélküliek valódi jellemzőit is.

Dilnot és Norris két kérdésre kívánt választ kapni:

1) Mi lett volna az eredménye annak, ha az 1977-1978-ban munka nélkül állók "normál" bérükön alkalmazásra kerültek volna? Mennyi lett volna a segélyként kifizetett összegek csökkenése és az adóbevételek növekedése, ha mindazok, akik 1977-1978-ban munka nélkül voltak, "normál" bérükön alkalmazásba kerültek volna?

2) Ha az 1981-1982-es munkanélküli népességnek ugyanazok a jellemzői, mint az 1977-1978-asnak, mennyibe kerül a munkanélküliség jelenlegi szintje?

A kérdésekre egy 1977-ben, 7198 háztartás bevonásával (Family Expenditure Survey) készült vizsgálat elemzése alapján kaptak választ. A felmérés részletesen tudakolta a jövedelmeiket, a társadalmi juttatásokat, költségeket és a háztartás egyéb jellemzőit, a kérdésfeltevéseket megelőző 52 hét során, valamint a háztartáshoz tartozó személyek keresetét. A mintában 936 olyan háztartás volt, ahol legalább egy személy munkanélküli volt a vizsgált időszakban. A hosszú ideje munka nélkül lévők tekintetében a felmérés nem ad információt a keresetekről: Dilnot és Norris ezért foglalkozási kategóriájuk átlagos bérszintjének megfelelő keresetet tulajdonít nekik az 1977-es új keresetfelmérési adatok alapján.

A 9. táblázat azt mutatja, hogy 1977-1978-ban, amikor másfél millió munkanélküli volt, a teljes költségvetési összeg 3429 millió fontsterling. 1981-1982-ben, közel kétszer ekkora munkanélküliséggel (a költségvetési évben átlag 2,88 millió munkanélkülivel számolnak), a költség 12 947 millióra emelkedett. A zárójelben lévő számok azt mutatják, hogy ha ugyanekkorra maradt volna a munkanélküliség, a költségek akkor is emelkedtek volna, mivel mind az árak, mind a fizetések nőttek, valamint az adórendszer is megváltozott (például a közvetett adók jelentősen megnöttek).



Hogy mennyire megbízhatóak az 1981-1982-re számított adatok, nemcsak a munkanélküliség szintjének előrejelzésétől, hanem attól a feltételezéstől is függ, hogy a munkanélküliség szerkezete és átlagos időtartama sem változott 1977-1978 óta. Ugy tűnik azonban, hogy ma a munkanélküliség a magas és közepes jövedelműeket érinti inkább, mint 1977-1978-ban. Ezért lehetséges, hogy a 12 947 millió fontsterling, a mai munkanélküliség pénzügyi hatásait alábecsüli. Ami a munkanélküliség átlagos időtartamát illeti, ez emelkedő tendenciát mutat, ám a szerzők úgy vélik, hogy ez nem jelent túl nagy hatást adataikra. (Emlékeztetünk rá, hogy egy évnyi időszakról van szó, így a munkanélküliség időtartama nem lehet hosszabb 52 hétnél itt.)

A tanulmánnyal kapcsolatban két dolog merül fel. Először, hogy a Német Szövetségi Köztársaságban végzett vizsgálat-hoz hasonlóan, nemcsak a társadalombiztosításra, hanem általában a pénzügyekre vonatkoztatva tárgyalja a munkanélküliség hatását. Ez, természetesen az aktuális helyzetre adott válasz az Egyesült Királyságban, mivel a társadalombiztosítás a költségvetés része ebben az országban. De ez a fajta megközelítés bármely ország számára érvényes lehet, ahol a gazdaságpolitika érdekelte a közköltségek finanszírozásában. Másodszor, a költség sulyosabb a bevételek oldalán, mivel a szociális kiadások csak kevéssel több mint egyharmadát reprezentálják a teljes költségeknek.

#### Következtetések

A társadalombiztosítás pénzügyi egyensúlyát aláásta a munkanélküliség, a teljes költség sokkal magasabb annál, mint amit önmagában a munkanélküli segély tesz ki. A munkanélküliségi költségek kiszámításának módszerei ma már kidolgozottak a társadalombiztosítási formákra, valamint általában a pénzügyekre. Sokkal jobban kell hasznosítani ezeket, úgy, hogy minden országban, ahol magas a munkanélküliség, pontosan meghatározhatók legyenek a pénzügyi következmények.



## 1. táblázat

A társadalombiztosítás finanszírozásának különböző forrásai,  
(százalék)  
1960-ban és 1977-ben

Ország	Év	Bizto- sítot- tak	Munka- adók	Állami szer- vek	Tőke- hoza- dék	Egyéb	Együtt
OECD	1960	26,4	36,5	31,4	4,6	1,1	100
(24)	1977	23,3	40,8	30,4	4,2	1,3	100
	különbség	-3,1	+4,3	-1,0	-0,4	+0,2	-
Más piacgazda- sággal rendel- kező országok	1960	28,1	46,7	20,7	3,7	0,8	100
(6)	1977	24,4	46,4	22,3	4,9	2,0	100
	különbség	-3,7	-0,3	+1,6	+1,2	+1,2	-
Tervutasításos	1960	9,4	48,3	41,1	-	1,2	100
rendszerű or- szágok (5)	1977	7,9	44,5	45,9	-	1,7	100
	különbség	-1,5	-3,8	+4,8	-	+0,5	-
Összes ország	1960	24,2	40,0	31,0	3,8	1,0	100
(35)	1977	21,3	42,3	31,2	3,7	1,5	100
	különbség	-2,9	+2,3	+0,2	-0,1	+0,5	-



## 2. táblázat

Az összes polgári munkavállalók száma

(x 1000)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Belgium	3 746	3 801	3 747	3 718	3 711	3 711	3 754	3 751
Dánia	2 385	2 355	2 332	2 392	2 414	2 473	2 501	-
Franciaország	20 774	20 940	20 714	20 856	21 034	21 113	21 127	21 189
NSZK	26 201	25 688	24 798	24 556	24 511	24 700	25 041	25 265
Irország	1 047	1 058	1 041	1 023	1 068	1 098	1 129	1 148
Olaszország	19 057	19 470	19 594	19 742	19 948	20 044	20 287	20 572
Luxemburg	149	152	156	155	156	156	158	159
Hollandia	4 576	4 578	4 552	4 547	4 721	4 781	4 847	4 954
Egyesült Királyság	24 611	24 714	24 596	24 429	24 505	24 643	24 806	24 397
EGK	102 546	102 756	101 530	101 418	102 068	102 719	103 650	-
Japán	52 590	52 370	52 230	52 710	53 420	54 080	54 790	-
Spanyolország	12 851	12 924	12 692	12 543	12 435	12 091	11 837	-
USA	84 409	85 936	84 783	87 485	90 546	94 373	96 945	-



## 3. táblázat

Az aktív népesség száma  
(x 1000)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Belgium	3 834	3 895	3 915	3 942	3 968	3 989	4 046	4 062
Dánia	2 406	2 444	2 453	2 499	2 544	2 609	2 599	2 632
Franciaország	21 350	21 555	21 616	21 849	22 107	22 295	22 482	22 644
NSZK	26 474	26 270	25 872	25 616	25 541	25 693	25 917	26 154
Irország	1 113	1 122	1 131	1 131	1 157	1 180	1 203	1 222
Olaszország	20 362	20 583	20 824	21 168	21 493	21 615	21 985	22 269
Luxemburg	149	152	156	155	157	157	160	160
Hollandia	4 804	4 840	4 889	4 935	4 990	5 044	5 106	5 206
Egyesült Királyság	25 224	25 257	25 571	25 797	25 955	26 089	26 150	26 057
EGK	105 716	106 118	106 427	107 092	107 912	108 671	109 648	110 406
Japán	53 260	53 100	53 230	53 780	54 520	55 320	55 960	-
Spanyolország	13 213	13 358	13 316	13 247	13 276	13 185	13 186	-
USA	88 714	91 011	92 613	94 773	97 401	100 420	102 908	-



## 4. táblázat

15-64 év közötti népesség

(millió)

	1970	1973	1976	1979
Belgium	6,0	6,2	6,3	6,4 *)
Dánia	3,2	3,3	3,2	3,3
Franciaország	31,6	32,5	33,3	33,9
Irország	1,7	1,8	1,8	2,0
Olaszország	34,9	35,1	35,8	36,5
NSZK	38,6	39,5	39,6	40,0 *)
Luxemburg	0,3	0,3	0,3	0,3 *)
Hollandia	8,2	8,5	8,8	9,2
Egyesült Királyság	35,0	35,0	35,2	35,7
EGK	159,5	162,2	164,3	166,4 *)
Japán	71,5	74,3	76,2	77,4 *)
Spanyolország	21,1	21,7	22,5	23,0 *)
USA	126,8	133,3	139,6	142,4 *)

\*) 1978.



A rokkantsági biztosítási törvény (Disability Security Act) alkalmazása során nyert adatok  
a kedvezményezettekről és a juttatásról Hollandiában

Év	Kedvezményezettek száma (év végén)	Juttatások száma	Juttatások nőknek		A juttatások megítélésekor az átlagos életkor	A rokkantság átlagos százaléka az új kedvezményezettekénél	Az évi átlagos juttatás összege (1976-os áron)
			biztosítottak	az összes juttatás			
	1 000	1 000	százalékában	százalékában	év	százalékában	Dfl 1 000

1969	194	42	1,3	15,2	49,3	81,6	15,0
1970	215	50	1,5	17,2	49,2	81,7	15,7
1971	237	52	1,5	18,5	48,7	81,8	16,9
1972	261	54	1,7	19,9	48,4	82,7	17,4
1973	287	57	1,7	20,1	48,3	84,4	17,7
1974	313	61	1,9	19,5	47,9	84,9	18,4
1975	349	73	2,1	27,2	47,7	85,0	18,9
1976	377	70	2,0	24,9	47,2	85,1	19,3
1977	418	71	2,1	24,3	46,4	85,2	19,9
1978	460	77	2,2	27,2	45,5	85,8	20,9



## 6. táblázat

A munkanélküliség költsége az NSZK-ban  
1978-ban

	DM 1 000 millió
A társadalombiztosítási járulék vesztesége (a munkanélküli biztosítási rendszerben ke- vesebb hozzájárulást fizet a segélyt kapó munkanélküli)	8,4
Munkanélküli segélyek (és a munkanélküliek- nek fizetett összegek, akik betegségi és öregségi biztosításuk alapján juttatásban részesülnek)	7,2
A direkt adók elmaradásából eredő veszteség	5,4
Az indirekt adók elmaradásából eredő vesz- teség (a segélyen lévők kevesebb adót fi- zetnek vásárlásaik után)	2,2
Teljes pénzügyi költség (1 285 000 munkanélküli)	23,2
Egy munkanélkülire számított költség	18 056



## 7. táblázat

A munkanélküliség egy órára számított költségének emelkedése  
Belgiumban 1976 és 1981 között

(Belga Frank)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Munkanélküli segély	85	90	95	100	103	107
2. Járulékok kieséséből eredő veszteség	65	76	82	87	94	108
3. Adók elmaradásából eredő veszteség	25	31	34	37	40	43
Együtt	175	197	211	224	237	258

## 8. táblázat

A munkanélküliség havi költségei és a havi keresetek  
Belgiumban

(Belga Frank)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
A munkanélküli- ség havi költ- sége	26 920	30 206	32 262	34 104	35 730	38 507
Fizikai dolgo- zók havi kere- sete						
férfiak	29 210	32 198	34 425	36 772	39 279*	42 716*
nők	18 468	20 323	21 655	22 975	24 375*	26 508*
Szellemi dolgo- zók havi kere- sete						
férfiak	46 445	51 590	55 270	59 215	63 442*	68 993*
nők	25 425	28 300	30 860	32 755	35 108*	38 180*

\* Becsült érték.



## 9. táblázat

A munkanélküliség összköltsége az Egyesült Királyságban

	Millió Font/év		
	1977 - 1978		1981-1982
Egyenes adó kiesések			
jövedelemadó	898	(1 645)	3 137
társadalombiztosítási			
járulék	650	(1 370)	2 613
Közvetett adó kiesések	292	(1 345)	2 565
Adóvesztesség együtt:	1 838	(4 360)	8 315
Járandóságok			
munkanélküli segély	585	( 863)	1 646
kiegészítő juttatások	900	(1 373)	2 618
lakbérhozzájárulás	30	( 74)	141
ingyenes iskolai étkez-			
tetés és iskolatej	76	( 119)	227
Járandóságok együtt:	1 591	(2 429)	4 632
Együttes pénzügyi			
költségek	3 429	(6 789)	12 947



J.F. CHADELAT:

(Francia Biztosítási Matematikusok Intézete)

## A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS BEVÉTELEINEK ÉS KIADÁSAINAK RÖVID- ÉS KÖZEPES TÁVU MEGÁLLAPÍTÁSÁHOZ ALKALMAZOTT MÓDSZEREK\*)

### I. BEVEZETÉS

A biztosítási matematikusok, a statisztikusok és a közgazdászok régtől fogva egymástól elválasztott világban éltek. A különböző technikai eljárások fejlődése és az egymásra gyakorolt kölcsönhatásuk egyre jobban közelítette egymáshoz ezeket a szakembereket, akik ma már egyre inkább szorosan együttműködve dolgoznak és ezenfelül kénytelenek és képesek is voltak az előrejelzések legkorszerűbb módszereihez való alkalmazkodásra. Mai képzésük többoldalú ismereteket nyújt számukra és mindegyikük olyan technikákat alkalmaz, amelyek egyszerre jelentősek a biztosítási matematika, a statisztika vagy a közgazdaságtan szempontjából.

A biztosítási matematikus napjainkban úgy foglalkozik a közgazdaságtannal, a közgazdász a statisztikával vagy a statisztikus a biztosítási matematikával, hogy teljes mértékben tudatában van annak, hogy tanulmányoznia kell ezen kiegészítő tudományokat és állandóan tájékozva kell lennie azok legutóbbi fejlődéséről, alkalmazásáról.

---

\*) Az előadás a Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetség 1984 május 9-11 közt Rómában megtartott nemzetközi konferenciáján hangzott el, melyet a társadalombiztosítás területén dolgozó matematikusok és közgazdászok részére rendeztek. A konferencia a társadalombiztosítás területén alkalmazott mennyiségi elemzés módszereinek sokoldalú megvitatását tűzte ki céljául. (A szerk. megjegyzése.)



A mennyiségi elemzés módszereinek a társadalombiztosítás területén történő alkalmazásával foglalkozó konferencia tükrözni kívánja ezt a fejlődést.

Egy ilyen összejövetelt azonban nem lehet a fejlődés végének tekinteni, hanem inkább új munkálatok kiindulópontjának. Éppen ezért a Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetség Konferenciájának megnyitása a közgazdászok és társadalomtervezők előtt – reméljük, sőt biztosak lehetünk ebben – alkalmul szolgál arra, hogy mindegyiküknek vitafórumot ajánljon fel a legszélesebb kört átfogó témákat illetően.

## II. ÁLTALÁNOS MEGFONTOLÁSOK AZ ELŐREJELZÉSI ELJÁRÁSOKRÓL

### 2.1 A társadalombiztosítási rendszerek pénzügyi problémái

A társadalombiztosítási rendszerek előtt felmerülő pénzügyi problémák sok ország kormányát foglalkoztatják. Azt is megállapíthatjuk, hogy az a néhány ország, amely még nem találkozott a nehézségek ilyen típusával – főként ott, ahol nemrég vezették be a társadalombiztosítást – rövid, közép vagy hosszú távon szembekerül majd velük.

Amikor egy politikai döntést hozó személy pénzügyi problémákról beszél, egyszerűen összehasonlítja a bevételeket és kiadásokat, akár az adott pillanatra vonatkoztatva, akár a jövőbe előrevetítve. Ha az említett két komplexum nem vág egybe, nem felel meg egymásnak, ebből adódnak a nehézségek.

A társadalombiztosítás területén, de természetesen sok más területen is, ezt az eltérést nem statikus, hanem dinamikus szinten kell szemügyre venni.

### 2.2 A társadalombiztosítás dinamikus egyensulya

Ha egy adott pillanatban (statikus szemlélet) a társadalombiztosítási rendszer egyensúlyhiányt mutat, a politikai dön-



tést hozó személy az egyensúly kialakítására esetleg helyreállítására megnöveli a bevételeket, például a járulékok mértékének megemelésével, vagy csökkentti a kiadásokat, például a szolgáltatások, juttatások csökkentése útján, avagy pedig és ez a leggyakoribb eset - az említett két intézkedéstípus "harmonikus" kombinációját alkalmazza.

Azok a gazdasági feltevések azonban, amelyek az előrejelzések alapjául szolgálnak, igen ingadozóak és közepes távon igen nehezen előrejelezhetők. Ehhez képest az előrebecslésnek nem annyira abszolút értékű (például a nemzeti pénznem egységeinek milliárdjaiban kifejezett) eredmények szolgáltatására kell törekednie, hanem a lehető legpontosabb fejlődési arányok levezetésére. A következő arány

$$\frac{\text{a kiadások változásának mértéke}}{\text{a bevételek változásának mértéke}}$$

alkotja az előrejelzések központi értékét. Amikor ezen arány értéke tartósan eltér az egységtől, a biztosítási matematikus kötelessége az, hogy felriassza a politikai döntést hozó szervezet és megértesse vele, hogy egy bizonyos idő eltelte után kikerülhetetlenül jelentkezik majd bizonyos kiegyensúlyozatlanság.

Tételezzük fel azt, hogy olyan társadalmi védelmi rendszer áll előttünk, amely az évenkénti egyensúly elve alapján funkcionál (költségvetési vagy felosztó-kiróví rendszer); az igen egyszerű kiinduló egyenlet a következőképpen írható fel:

$$\text{bevételek} = \text{kiadások}.$$

A bevételek úgy alakulnak ki, hogy meg kell szorozni az átlagos járulékösszeget az aktív dolgozók számával, vagy a nemzeti vagyonra jutó, egységnyi igénybevételt kell megszorozni az aktív dolgozók számával (az érvelés a két esetben azonos lesz). A kiadásokat úgy számoljuk ki, hogy megszorozzuk az átlagos



szolgáltatásösszeget a kedvezményezettek számával. A következő egyenlet írható fel tehát:

$$T \times S \times A = P \times B$$

ahol: T jelöli a járulékfizetés mértékét vagy az egységre jutó nemzeti vagyoni igénybevételének mértékét;

S jelöli a járulékfizetésnek alávetett átlagos munkabért vagy az egységre jutó nemzeti vagyont;

A egyenlő a járulékfizetés hatálya alá tartozó aktív dolgozók számával;

P egyenlő az átlagos juttatással (szolgáltatással);

B egyenlő a kedvezményezettek számával.

Ebből következik az alábbi egyenlet:

$$T = \frac{P}{S} \times \frac{B}{A}$$

Megállapítható, hogy ha azt akarjuk, hogy a járulékfizetés mértéke (vagy a szociális szolgáltatások céljára a nemzeti vagyont terhelő igénybevétel mértéke) stabil maradjon, az kell, hogy a két arány:  $P/S$  és  $B/A$  stabil maradjon.

Más megfontolások is következnek ebből az egyszerű képletből:

- Az egyenlet demográfiai része, a  $B$  és az  $A(B/A)$  bizonyos, a romlás felé mutató természetes irányzattal szolgál. Ez a romlás fennáll, függetlenül attól, hogy milyen az arány szintje: kedvező-e mint a még fiatal társadalombiztosítással rendelkező országokban, vagy már erősen leromlott, mint a régebbi társadalombiztosítással rendelkező országokban.
- Az egyenlet gazdasági része,  $P/S$ , olyan fejlődéstől függ, amelyet nehéz előre látni, de amely, sajnos, szintén romló irányzatú: az öregségi biztosítás esetében a rendszerek megterhelésének növekedése, a betegbiztosítás esetében például a gyógyszerfogyasztás növekedése folytan.



Ezen két romlási okhoz csatlakozik az egyensúlyt zavaró kiegészítő tényező: a jogszabályok módosulása.

Nyilvánvaló, hogy a szociális védelem javulása – egyébként minden egyéb tényező azonos szinten maradása esetén – a  $P$  értékének növekedése útján jut kifejezésre. A biztosítási matematikusnak tehát a hagyományos előrejelzési munka kiegészítése-képpen a javulás költségét is értékelnie kell és ki kell mutatnia a döntéshozó részére az ezért fizetendő árat, aminek mérése a  $T$  értékének növekedésén keresztül végezhető el.

Ami a jogszabályok módosítását illeti, ez egyszerre jelent a biztosítási matematikus számára nehézséget és védelmet. A nehézség világos: a biztosítási matematikus nem jövőmondó, nem tudhatja és nem is köteles előrejelezni az esetleg bekövetkező ilyen módosulásokat. Ebből következően az előrejelzéseket az adott pillanatban ismert, hatályos elemek alapján kell megszerkeszteni.

A biztosítási matematikus biztosítékát a jogszabályok szakadatlan mozgása nyújtja. Valójában ugyanis az a helyzet – ha megengedhetjük magunknak ezt a tréfás beállítást, hogy amikor a valóságos helyzet eltér az előrejelzéseitől, mindenkor magyarázhatja az eltéréseket a közben beállt jogszabályi vagy gazdasági változásokkal.

Ezen bevezető fejtegetések után azt kell vizsgálat tárgyává tenni, vajon mely tengelyek körül tagolódik munkánk általános témája. Két kulcselem irányíthat bennünket: mindenekelőtt arról a megkülönböztetésről van szó, amelyet egyfelől a rövid távu előrejelzések és másfelől a hosszabb távu előrejelzések között kell tennünk. Másodszorban az előrejelzések nagyságrendjei közötti megkülönböztetésről van szó, figyelembe véve egyfelől a különböző típusu bevételeket, másfelől a különböző típusu kiadásokat.



### 2.3 A társadalombiztosítási előrejelzések távlatai

Ez a megkülönböztetés igen fontos. A biztosítási matematikus, a közgazdász vagy a statisztikus ugyanis nem saját személyes kielégülésére készít előrejelzéseket. Az előrejelzések, amelyek megszerkesztését gyakran a törvény kötelezően írja elő, a döntéshozók elé kerülnek és az a feladatuk, hogy elősegítsék, megalapozzák a döntések meghozatalát. Márpedig a politika döntéshozó optikája más, amikor rövid távu megfontolások kialakításáról van szó, mint akkor, amikor közepes távot kell befognia.

Az előrejelző eljárásnak, akár törvényes előírások szabályozzák, akár pontosan megfogalmazott kívánságokra adandó válaszról van szó, mindenkor be kell illeszkednie a döntéshozó optikájába. Ennek egyik, igen fontos következménye az a kötelezettség, hogy a rövid, vagy esetleg igen rövid távon irányadó előrejelzéseket a lehető legpontosabban és legmegbízhatóbban alakítsák ki. A politikai döntéshozó ugyanis mindenekelőtt a pillanatnyi helyzetről kíván felvilágosításokat kapni, továbbá a különböző megoldási lehetőségek hatásáról, mégpedig olyan időszakra, amely legalább a folyó évet és a következő évet átfogja. Ez helyzetmegállapítás, nem kritika és nem is helyeslés.

Az tehát feltétlenül szükséges, hogy rövid távra igen pontos, igen jól kidolgozott és igen megbízható előrejelzésekkel rendelkezünk. Ez a követelmény fontos a biztosítási matematikusok számára is. Függetlenül ugyanis attól, vajon rövid, közepes vagy hosszú távu előrejelzések kidolgozásáról van szó, azokat a pénzügyi és számviteli adatokat használják fel, amelyek az előrejelzés alapját képezik. Ha hosszú távra kívánunk előrejelezni, fontos, hogy az előrejelzés első éveit tökéletesen ábrázoljuk, igazodva az említett alapadatokhoz. Az induláskor elkövetett hiba az előrevetítés során nő, és meghamisítja a jövőről alkotott képet, akár mert tulságosan sötétre festi azt, akár mert tulságosan derülátó képet rajzol elénk.



Ugy tűnik tehát, hogy a rövid távra szóló előrejelzést mind a biztosítási matematikus, mind a döntéshozó kiemelt feladatként kezeli.

Vajon ez azt jelenti-e, hogy a közepes és a hosszú táv átfogása kevésbé méltó az érdeklődésre? Ilyen állítás igazságtalan volna mind az előrejelzők munkájával, mind a politika kialakítóinak távlati áttekintésével szemben. Manapság már nem viselhetünk olyan szemellenzőket, amelyek távlati szemlélődésünket a közvetlen jövőre korlátoznák. Ha a rövid távot a hosszú táv előtt vizsgáljuk, ez abból az egyszerű megállapításból következik, hogy az 1985-ös év időrendben a 2020-as év előtt következik.

A tervezési eljárások széleskörű terjedése azt bizonyítja - ha az egyáltalán bizonyításra szorul -, hogy a politikai irányelveket közepes távlatra is tisztázni kell. A biztosítási matematikus vagy a közgazdász szerepének fontossága itt válik világossá: ők rendelkeznek az ilyen típusú kérdések megválaszolására képes módszerekkel. Ők tudják a legjobban megmagyarázni az elfogadott, kialakított feltevéseket, elemezni az eredményeket és levezetni azok következményeit.

A hosszabb távokra szóló előrejelzések kialakításánál annál nagyobb nehézségekkel találjuk magunkat szemben, minél nagyobb távlatokat fogunk át. Igaz, technikailag - műszaki szempontból - az információs eszközök fejlettsége olyan mérvű, hogy a számítógép számára közömbös, vajon 5, 20 vagy 50 évre szóló előrejelzéseket kell-e készítenie. A probléma az eredmények elemzésében, értelmezésében rejlik és - különösen - az elfogadott, megtartott feltevések kritikájában. Egyes paraméterek viszonylag könnyen előrejelezhetők; ez a helyzet a demográfia esetében. Mások inkább a kristálygömbbe való betekintést jelentenek, mintsem ökonometriai elemzést.

A korábbi konferenciákon már volt alkalmam arra, hogy bíráljam a 40 vagy 50 éves előrejelzéseket; ma sem másítom meg



a véleményemet. Szeretném egyfelől részletezni ezeket a bírálatokat, másfelől jelezni korlátaikat.

Az elmúlt harminc év alatt a világ jelentős fejlődésnek volt tanuja mind politikai, mind a bennünket közvetlenebbül érdeklő területeken. Gondoljunk csak a gazdasági fejlődésre és a társadalmi védelem fejlődésére. Feltehetnénk a kérdést, vajon mennyiben bizonyultak helytállónak az 1950-ben az 1980-as évre vonatkozóan megszerkesztett előrejelzések. Az 1973. évi gazdasági világválság különös buktató ebből a szempontból. Az 1970-ben az 1975-ös évre szerkesztett előrejelzések nem teljesültek. Ám igazságtalan volna ezért a felelősséget a biztosítási matematikusokra és a közgazdászokra hárítani, akik végül is nem kártyavető jószok. A bírálatnak azonban megvannak a határai, mert a hosszútávú előrejelzések fontosságát nem értékek, hanem irányzatok, valamint az irányzatok indokainak ábrázolása jelentti. Ezt a tételt szellemes példával világíthatjuk meg.

Az iparosított országokban a szociális szolgáltatások mennyiségének a bruttó nemzeti termeléshez viszonyított részaránya igen erőteljesen növekedett. Ha ezt a növekedést a 100 százalékos számadatig hosszabbítjuk meg, az a 2050-es évekig vezet. Ennek a számadatnak természetesen nincs jelentősége és talán nevetséges is. A lényeg nem a kapott érték közlése, hanem az irányzat erősödésének és a fejlődés okainak kimutatása.

Egy másik bírálat szerint az előrejelző hijával van a képzelőerőnek és csak a rövidtávú megfigyeléseket vetíti ki hosszú távra. Ezen a területen a termelékenységi mutatók feltételezései nagyon jellemzők. A születési arányszámnak sok országban észlelhető csökkenése számos demográfiai szakembert arra ösztönzött, hogy különösen sötét színekkel vázolja fel az iparilag fejlett országok népességének hosszútávú alakulását. Bár nem teszem vitássá ezeket a feltevéseket, amelyeket nálam sokkal hozzáértőbb szakemberek terjesztettek elő, de hangsúlyoznom kell, hogy igen bizonytalanok. Egy néhány évvel ezelőtt készített tanulmány az ellentétes végletbe esett, amikor Fran-



ciaország lakosságát 2100-ra 100 és 200 millió között kialakulónak becsülte.

Ezek személyes vélemények és lehet, hogy sok résztvevő nem ért majd egyet velem. Arra talán alkalmasak, hogy vita bonthatózzék ki és kifejezésre jussanak mindkét felfogásból származó nézetek.

#### 2.4 Az eljárás hozzáigazítása az előrejelzések által átfogott időtartamokhoz

A rövid-, közepes és hosszutávú előrejelzések célja rendkívüli mértékben eltérő. A rövid táv, amely 18 hónaptól 2 évig terjed, leginkább a politikai döntéshozók céljait szolgálja; a közepes táv igen alkalmas a tervkészítők, gazdasági tervezők távlati áttekintéseihez, míg a hosszú táv, amely elérheti a 20 vagy 50 évet is, az olyan irányzatok vizsgálatát segíti elő, amelyek a társadalmi - társadalombiztosítási - védelem jövőjét érintik.

Azok a technikák, adatok és feltételezések, amelyeket a biztosítási matematikusok alkalmaznak, igen eltérnek egymástól az előrejelzés által átfogott időtartamok szerint. Anélkül, hogy részletekbe mennénk, idézhetjük a népesség öregedésével kapcsolatban a halálozási táblázat útján alkalmazott módszereket, amelyek egyik alapját képezik a hosszú vagy nagyon hosszú távú előrejelzéseknek. Ezzel szemben az idényszerűségektől megtisztított idősorok finom elemzése teljesen megfelel a rövid- vagy igen rövid távú előrejelzéseknek.

Rá szeretnék mutatni arra is, hogy a tanulmányozott kockázat jellegétől is függ, hogy milyen távlatu lehet az előrejelzés. Általában megállapíthatjuk, hogy azok az előrejelzések, ahol a demográfia szerepe fontos vagy nagyon fontos, jól alkalmazhatók hosszú távra; azokat az előrejelzéseket viszont, ahol a gazdaság szerepe elsődleges, inkább rövid távra kellene korlátozni.



Az öregségi kockázatot fedező társadalombiztosítási rendszereknél az öregség szerepével foglalkozó előrejelzések hosszú táv átfogásával alakíthatók ki.

A család szerepe kisebb mértékben nyújt lehetőséget az eléggé távoli időszakokat átfogó előrejelzésekre, mindenesetre azzal a fenntartással, hogy a szaporodási arányszámok alakulása sokkal bizonytalanabb, mint a halálozási arányszámoké; ilyen módon súlyos hibákat lehet elkövetni a születések számának előrejelzésében.

A betegbiztosítás (eltekintve bizonyos pénzbeni szolgáltatásoktól, amelyek adott esetben, az előrejelzés műveleteit illetően közel állanak az öregségi biztosításhoz) olyan terület, amelyet nehéz megmagyarázni. Az orvosi technikák előrehaladása, a fogyasztás alakulása, az egészségügyi foglalkozásokban dolgozók száma ez idő szerint olyan kérdések, amelyeket még visszatekintve is nehéz elemezni.

Kényes feladatnak látom, hogy öt vagy hat évnél hosszabb távlatban készítsünk előrejelzéseket a természetbeni szolgáltatásokról. Nem eszközbeli nehézségekről van itt szó. A számítógép képes arra, hogy kívánság szerint meghosszabbítsa az ökonomiai illesztéseket. Csupán azt vegyük tekintetbe, hogy a biztosítási szakembernek vagy a közgazdásznak van már bizonyos presztízse, és sajnálatos volna, ha ezt a jóhíret lerontaná olyan előrejelzések közzétételével, amelyeknek ő maga ismeri legjobban rendkívüli törékenységét. Mindenkinek ismernie kell a maga határait, és az egészségügyi, orvosi fogyasztásnak hosszú távu előrejelzése - véleményem szerint - ezeken a határokon túl helyezkedik el.

Végezetül szeretnék megemlíteni még egy rendkívül kényes pontot az előrejelzés területén: a munkanélküliségi biztosítást. A munkanélküliség elleni biztosítás költségeinek előrejelzése szorosan függ a gazdasági fejlődéstől. Tekintve, hogy mind a világgazdaság, mind az egyes országokon szintjén a gazdasági növekedésnek még közeli távlatu előrejelzései is nagy mér-



tékben ingadoznak, ezért ritkán találkozhatunk olyan szakemberrel, aki két vagy három évnél nagyobb távlatra mer nyilatkozni. A legelemibb óvatosság is azt ajánlja, hogy a munkanélküliségi biztosítás költségeinek előrejelzéseinél szűk távlatra és szerény ambíciókra korlátozzuk becsléseinket.

Foglalkozzunk most már az előrejelzések természetes elmentésével, nevezetesen a bevételek alakulásával. Ennek az előrejelzésnek a szerepét nem szabad alábecsülni. A bevételek előrevetítéseivel átfogott időtartam függ az alkalmazott finanszírozási módoktól. Természetes, hogy a költségvetésen alapuló vagy felosztó-kirovó rendszerű finanszírozás könnyebb és szükségesebb rövid távon, mint fordítva, a tőkésítés módszerét logikus lenne hosszú távra alkalmaznunk.

A bevételeket ugyanolyan nagy pontossággal kell ismerünk, mint a kiadásokat, mert a számadások egyensulya, illetve a sajnálatosan gyakori kiegyensúlyozatlanság ettől függ. Ami ezeket a változókat illeti, a gazdasági tényezők szerepe alapvető. Ez mindjárt utal arra a nehézségre is, amivel a szakemberek ezen a területen találkozhatnak. Utalunk a munkanélküliségi biztosítás vizsgálatának bizonytalanságaira, és a többi bizonytalansági tényezőre, mint az árak szintje, a munkabérek szintje, a viszonylagos eltérés az említett két változó között, a kamatláb, az aktív népesség nagysága stb.

Összefoglalva: A rövid távú előrejelzések pontos kidolgozása szükséges egyfelől a politikai döntéshozó részére, akinek erre állandóan szüksége van, másfelől magának az előrejelzőnek, aki ilyen módon javíthatja meg hosszabb távú előrejelzéseinek megbízhatóságát. Az előrejelzés készítőjének mindig a lehető legmesszebbre kell mennie az átfogott időtartam - a távlat - kibővítésében, de kellő szerénységgel fel kell ismernie munkájának határait.



## 2.5 Azonos összetételű halmazok előrejelzése

Az az általános szabály, amely véleményem szerint mérvadó az előrejelzési módszerek körében és amelyet a továbbiakban kifejték, egyaránt irányadó a különböző kockázatokra és a különböző bevételi kategóriákra. Az előrejelzésnek meghatározott elemekre kell támaszkodnia, mégpedig külön statisztikai, külön számviteli formában. Az előrejelzés megszerkesztése végett tehát az előrejelzett elemeket olyan módon kell lebontani, hogy azok az említett két formában jelenjenek meg, mind a multa vonatkozóan, amely az előrejelzés kiindulási alapját szolgáltatja, mind az előrejelzett eredményekre vonatkozóan. Utóbbi esetben az a cél, hogy visszamenőleg - a posteriori - ellenőrizhesük az előrejelzések számviteli és statisztikai érvényességét.

Az elvégzendő munka első része abban áll, hogy az előre vetítendő mennyiségeket azonos összetételű részegyüttesekre bontjuk le. Melyek az azonos részegyüttest meghatározó ismérvek?

Az azonos összetételű részegyüttesnek olyan halmaznak kell megfelelnie, amelyről pontosan elkülönített statisztikai vagy számviteli adatokkal rendelkezünk. Ezenfelül - általában - nem szabad a lebontást tulzásba vinni, ami nehézkessé tenné az előrejelzési modellt, pl. ha olyan részhalmazt választunk, amely a teljes halmaz 1 ezrelékének vagy 1 tizezrelékének felel meg. Ezzel szemben el kell különítenünk azokat a részegyütteseket, amelyekhez eltérő műveletek vagy fejlődési mértékek kapcsolódnak.

Végezetül, lehetőség szerint célszerű elkülönítenünk azokat a részhalmazokat, amelyeknél a jogszabályok eltérő alakulására számíthatunk: például az árvák részére járó szolgáltatásokat el kell különítenünk az özvegyi járandóságoktól, ezek ugyanis eltérő demográfiai adatokhoz igazodnak és a jogszabályok a két területen eltérőek. Még egyszer emlékeztetek arra, hogy az előrejelzéseket a jogszabályok változatlanságára alapozva kell megszerkeszteni. Az előrejelzés készítőjének azonban



igyekeznie kell olyan modellt szerkeszteni, amely eléggé rugalmas ahhoz, hogy a kívánt időpontban lehetővé tegye módosítások beiktatását, mégpedig anélkül, hogy ezért a modellt teljesen át kelljen szerkeszteni.

### III. A KIADÁSOK ÉS A BEVÉTELEK KÜLÖNBÖZŐ KATEGÓRIÁI SZERINT HASZNÁLHATÓ ELJÁRÁSI MÓDSZEREK

#### 3.1 A tanulmányozott kockázatok

A világ különböző országaiban létező társadalombiztosítási rendszerek története azt mutatja, hogy a társadalombiztosítás a legkülönbözőbb formákban és a legváltozatosabb területeken fejlődött ki. Franciaországban pl. Szent Lajos a 13. században menhelyet létesített az elhagyott gyermekek számára, amit a társadalmi - szociális - védelem egyik első megnyilvánulásának tekinthetünk. Manapság ezt a ráfordítást az árvák részére juttatott szolgáltatások költségeinek kategóriájába sorolhatnánk be; a bevételeket annak idején magánszemélyek adományai vagy az állam segélyei jelentették.

Nyilvánvaló, hogy az összes kiadástípusokat és az összes bevételtípusokat nem vizsgálhatjuk meg, mert erre még tíz viszonylat sem lenne elegendő. Megpróbálhatjuk tehát azt, hogy csak a főbb fedezett kockázatokra korlátozzuk vizsgálódásunkat, nagy vonalakban levezetve az előrejelzési műveletek jellemzőit, amelyek azután átvihetők más típusú szolgáltatásokra is.

Azok a fő halmazok, amelyeknek előrejelzési módszereit vizsgálat alá vesszük, a következők:

- az öregségi biztosítás költségei, amelyekhez hozzákapcsolhatók a túlélők részére járó szolgáltatások, a halál esetére járó szolgáltatások és a rokkantsági szolgáltatások. Az ezekkel kapcsolatos műveletek rokon jellegűek.
- a családoknak nyújtott szolgáltatások költségei;



- a betegbiztosítás és a szüléssel kapcsolatos természetbeni szolgáltatások költségei;
- a munkanélküliség kockázata elleni védelem címén jelentkező költségek.

Azért, hogy ne legyen tulságosan hosszadalmas, nem vizsgáljuk meg részletesen az üzemi balesetekkel, a foglalkozási betegségekkel, a rehabilitációval stb. kapcsolatos költségeket. A bevételek előrevetítését külön tárgyaljuk majd. Itt a különböző finanszírozási módzatok irányadók, amelyeket illetően az előrejelzési módszerek viszonylag nagy eltéréseket mutathatnak.

### 3.2 Az öregségi biztosítás területén alkalmazott előrejelzési módszerek

Minden bizonnyal a kiadások különleges, sajátos kategóriáját választottuk ki a vizsgálat elkezdéséhez. Az öregségi kockázat az, amelyet a biztosítási matematikusok a legjobban ismernek és egyben az is, amelyet már a korábbi jelentések keretében is részletesen tanulmányoztak. Másfelől minden bizonnyal ez az a terület, ahol a módszereket a legnagyobb mértékben finomították, talán olykor még tulzott mértékben is, mert nem biztos, hogy a finomítások valóban javították az előrejelzések minőségét. Végezetül az alkalmazott módszerek modellül szolgálhatnak más kockázatok esetére.

Az előrejelzési műveletek kiindulópontja itt is, mint sok más területen, egyszerű: a kiadások a mennyiségi (volumenbeli) tényező, illetőleg ártényező eredője. Az első tényező a kedvezményezettek számának kiszámítása; ezt demográfiai módszerekkel becsüljük fel. A második tényező az átlagos - középértékű - szolgáltatás összegéből adódik, amit gazdasági becslési módszerekkel számítunk ki. A számítás minden egyes elemét illetően megfigyeléseket, becsült és számított paramétereket használnak.



A) Demográfiai előrejelzések

Figyelemmel az előző megállapításainkra, az öregségi nyugdíj kedvezményezettjei számának előrevetítését több tömbre tagoljuk, amelyek a következők: a közvetlen jogu nyugdíjak, az átáramló vagy származékos jogu nyugdíjak, árvajáradékok stb.

Mindegyik ilyen halmazt a lehetőséghez képest és a rendelkezésre álló statisztikák figyelembevételével, részekre tagolunk, az említett részek sajátos fejlődési - alakulási - szabályai szerint. Így például az átalány-jellegű minimális nyugdíjakat elkülönítjük az átszámított rendes nyugdíjaktól vagy maximális nyugdíjaktól, amelyek az elsőtől eltérő átalány szerint alakulnak.

Az előrejelzési gyakorlatnak mindenkor - a lehető legnagyobb mértékben - arra kell törekednie, hogy elválassza a törzsállományt a változó résztől.

Az adott évben az egyes kategóriákhoz tartozó nyugdíjak száma egyenlő az előző év nyugdíjasainak számával, amit ki egészítünk az új nyugdíjasokkal és csökkentünk a régi nyugdíjasok kiválásával.

A kiválás általában az elhalálozások következménye, de egyes rendszerekben szó lehet ugynevezett törlésekről is (felüggesztett nyugdíjak, más rendszerbe való áthelyezés stb.). A legjobb minőségű előrejelzésekre tehát akkor tehetünk szert, ha elkülönítjük a törzsállomány statisztikáit és az áramlások - változások - statisztikáit.

Ami a törzsállomány statisztikáját illeti, erre a népesség öregedésének hagyományos kimutatását alkalmazzuk. Megszerkesztjük a nyugdíjasok nemek szerinti korpiramisát, és az öregedést a halandósági táblázat felhasználásával ábrázoljuk.

Ez a viszonylag egyszerű elv a valóságban sokkal bonyolultabb elemeket takar. A korévek szerinti megkülönböztetés pl.



sokkal megfelelőbb, mint a korosztályok szerinti tagolás. Az összevonások, amelyek legfeljebb hosszú távu előrejelzésekre volnának felhasználhatók, kevésbé indokoltak napjainkban, amikor a számítógépek munkáját nem bonyolítja a finom tagolás. A nemi hovatartozás szerinti megkülönböztetés két szempontból fontos. A halandóság a nemek szerint eltérő. Így nem elhanyagolható hibák elkövetését kockáztatja meg az, aki egyidejűleg jelzi előre a férfi és a női népesség alakulását. Másfelől, a túlélő házastársnak járó nyugdíj is szükségessé teszi ezt az elkülönített kezelést.

A felhasznált halálozási táblázatnak is nagy a jelentősége. Ha az előrejelzés egész időszakára a kiinduló halálozási táblázatot használjuk fel, értékelési hibát követhetünk el, amely nagy mértékű is lehet, főként a fiatal országokban, ahol a halálozás jelentős módon változik. De még az iparilag nagyon fejlett országokban is módosul a halálozás és a várható életkor. Ezért mindenkor előnyösen alkalmazhatjuk azokat a táblázatokat, ahol a halálozási arányszámok az idő folyamán a multbeli helyesbitések függvényeként változnak. A halálozási táblázatot hozzá kell igazítanunk a tanulmányozott népességhez is. Ha a társadalmi - szociális - védelem rendszere, amelyhez az előrejelzést készítjük, eléggé átfogó vagy általános, alkalmazhatjuk az általános halálozási táblázatot. Ha a rendszer túlságosan korlátozott vagy csak egyes rétegekre terjed ki, akkor a tanulmányozott népességhez alkalmazott táblázatot vesszük igénybe. Könnyen érthető pl., hogy a bányászok vagy a vezető káderek öregedését illetően a számítások helytelenek lennének akkor, ha az egész népességre vonatkozó adatokat fogadnánk el alapul.

Végezetül azért, hogy ne korlátozódjunk kizárólag a halálózásra, ha a rendszerből való kiválásnak más okai is vannak, meghatározzuk a kiválási együttthatókat (amelyek az idő függvényeként változóak lehetnek) és ezzel lehetővé tesszük az előrejelzett törzssállományból kiváló népesség kiszámítását. A kiválási együttthatók számításának elve hasonló a halálozási arányszámok meghatározásának elvéhez.



Ha ezt a műveletet elvégeztük, rendelkezésünkre áll a  $t$ . év során irányadó állományt követően a  $t + 1$  évre előrejelzett törzsállomány. Ezt a törzsállományt ( $t + 1$ ) megnöveljük a  $t + 1$ -ben jelentkező belépésekkel. Ennek a munkának elvégzéséhez megszerkesztjük a nyugdíjbalépés táblázatait, amelyek elve rokon a halálozási táblázatokéval. Ez utóbbiak kiválási táblázatok. A belépési táblázat megszerkesztését azonos statisztikák alapján végezzük el, amelyeket a multa vonatkozóan figyeltek meg a kedvezményezett állapotba való belépésről. Az adott rendszerre vonatkozóan a rendszer aktív tagjainak életkorpiramisát vesszük figyelembe. Az aktív kifejezést a szó tág értelmében értjük, amennyiben az nem csupán az aktív kereső személyekre vonatkozik, hanem azokra is, akik megszerezték a jogokat a rendszerben, abból kiváltak és mégis fennáll az esély arra, hogy újból megjelennek a jogok esedékessé válásának időpontjában. A kedvezményezett állapotban való belépéseket életkor szerint tagoljuk és ezeket az adatokat az aktív személyekre vonatkoztatjuk, hogy megkapjuk a kedvezményezett állapotba való belépések arányát. Ezeket az arányokat minden évben kiszámítjuk, és ha - amint ez gyakran előfordul - az idő függvényében változnak, időbeni kiigazítás tárgyává tesszük oly módon, hogy megkapjuk a nyugdíjbalépés gyakorisági táblázatát.

Ezen elemekből kiindulva kapjuk meg  $t + 1$  évre vonatkozóan a nyugdíjak teljes számát. Ezt a globális módszert iteráció (időszakokra bontás) útján tovább is alkalmazhatjuk, hogy megkapjuk a  $t + n$  év nyugdíjasainak számát, amikor is az  $n$  az előrejelzés által átfogott időtartamot jelenti. Nyilvánvaló másfelől, hogy az ezen módszer útján kapott előrejelzést nem szabad mereven kezelnünk, hanem ki kell igazítanunk minden olyan alkalommal, amikor újabb, frissebb adatok állnak majd rendelkezésre.

#### B) Pénzügyi előrejelzések

Bár ezek kényesebbek, érzékenyebbek, mint a demográfiai előrejelzések, amelyeknek módszerei stabilizálódtak, mégis a legnagyobb gondot a pénzügyi előrejelzésekre kell fordítanunk,



mert végül is a pénzügyi eredmények alapján értékelik az előrejelzés minőségét.

Ezuttal is a lehető legnagyobb mértékben meg kell különböztetnünk a törzsállomány és az áramlás, a változó rész előrejelzését. Az egész népességre, vagy annak bármely részére meghatározzuk a törzsállományhoz tartozó kedvezményezettek nyugdíjának átlagösszegét. Eközben megkíséreljük azon népességcsoportok elkülönítését, amelyeknél az átlagösszegek eltérő valorizációs szabályok szerint alakulnak. Ami a törzsállományt illeti, az átlagösszegek előrejelzését a valorizációs szabályok függvényeként kapjuk meg. Ezeket a szabályokat megállapíthatja jogszabály, pontosan megfogalmazott határozat, vagy egyszerű gazdasági nagyságrendek (árak, munkabér). Ilyen feltételek között a közgazdász vagy a biztosítási matematikus sajátos feltevéseket kénytelen kialakítani, figyelemmel az elmúlt idők tapasztalataira és az általános politika alakulására. Az ilyen számításokhoz kétségtelenül a legmegfelelőbbek az illeszkedésvizsgálatok és regressziós eljárások.

Ami az új kedvezményezettek áramlását illeti, külön alakítjuk ki az átlagösszegeket. Egyes esetekben előfordulhat, hogy a törzsállományok és a változó rész átlagösszegei azonosak; ebben az esetben nincs probléma. Általában azonban az a helyzet, hogy ezek az átlagösszegek eltérően alakulnak, mert a törzsállomány összegei az elmúlt idők jogszabályainak fejlődését mutató emlékek, míg a fiatal rendszerekben a terhek növekedésével vagy a népesség öregedésének folyamata jelentősen módosíthatja a nyugdíjak átlagösszegeit.

Ilyen módon azután gyakran nagyon jelentős a  $t + 1$  változási középérték meghatározása, amely a  $t + 1$  előrejelzett törzsállományhoz hozzáadva új átlagértékeket ad a törzsállománynak. Ettől kezdve  $t + 1$  alap-törzsállománynak minősül. Az előrejelzett törzsállomány  $t + 1$ -re vonatkoztatott átlagösszegei és az új  $t + 1$ -es alap-törzsállomány átlagösszegei között (valorizáción tulmenő) eltérés jelenti a rendszer öregedési együtthatóját, amelynek alakulását évről-évre figyelemmel kell



kisérnünk és amely hagyományos statisztikai kiigazítások útján lehetővé teszi majd a lehető legmegbízhatóbb előrejelzések készítését.

C) Az öregségi függvényhez kapcsolódó más előrejelzések

Az előbbiekben kifejtett módszert a legáltalánosabb esetben, azaz leginkább a saját jogu nyugdíjak előrejelzésénél alkalmazzuk. Más elemeket akkor veszünk figyelembe, ha más kiadási kategóriákat jelzünk előre. Ide tartoznak többek között a túlélő házastárs nyugdíja, az árvák járadékai, a rokkantsági nyugdíjak stb.

E szolgáltatási kategóriák pénzügyi előrejelzéséhez használhatjuk ugyanazokat a módszereket, amelyeket leírtunk, de figyelembe kell vennünk más paramétereket is, pl. a jogszabályokkal kapcsolatosakat. A túlélő házastárs nyugdíja lehet pl. a saját jogu nyugdíj bizonyos, adott százaléka, de lehet fix összeg is. Mindemellett az ilyen előrejelzések pénzügyi része általában nem jelent az eddigiéknél súlyosabb problémákat.

A demográfiai előrejelzésnél viszont a következő kiegészítő tényezőket kell figyelembe vennünk:

- ami a túlélő házastársnak járó szolgáltatásokat illeti, az alapnépesség házassági állapotát, vagyis a házassági arányszámot, valamint a házasságok átlagéletkora közötti eltérést. Ezek az elemek, a hagyományos öregedési előrejelzés útján lehetővé teszik az új özvegyek (nők vagy férfiak) belépése áramlásának meghatározását. Mihelyt az új belépések áramlásának meghatározása megtörtént, térjünk vissza a korábban taglalt általános esetre;
- az árvák részére járó szolgáltatásokat illetően a juttatás törvényes feltételeit, és főként azokat az életkorokat, amelyeknek betöltéséig nyújthatók ezek a szolgáltatások. A család nagyságára vonatkozó pa-



ramétereket minősítsük például a feltételes valószínűségek módszerének alkalmazásával, hogy sajátos szolgáltatási típus esetében meghatározhatók legyenek az odaitélésnek, valamint a szolgáltatás tartalmának valószínűségei;

- a halál esetére szóló juttatásokat: a halál esetéhez kapcsolódó tőkeösszeget, temetési költségeket stb. viszonylag egyszerűen jelezhetjük előre a halálozási táblázatok, valamint azon rendelkezések segítségével, amelyek hatályosak a szolgáltatások összegeit illetően;
- ami a rokkantsági nyugdíjak speciális esetét illeti, itt sokkal bonyolultabb eset áll előttünk. De hogy ne nyujtsam meg tulságosan az előadásomat, megelégszem azzal, hogy rámutassak a probléma lényegesebb elemeire.

A rokkantsági nyugdíjak előrejelzéséhez, noha ez elvileg azonos az öregségi nyugdíjak előrejelzésének módszereivel, statisztikailag sokkal komolyabb előkészületekre, statisztikai beruházásra van szükségünk. Ezen állomány öregedését ugyanis nem kaphatjuk meg a halálozási táblázat egyszerű alkalmazásával. Rendelkeznünk kell a rokkantságból való kiválás táblázatával, aminek nem csupán a rokkantak halálozási arányszámát kell figyelembevennie, amely kétségtelenül eltér az általános halálozási arányszámtól, hanem más kiválási okokat is, ezek között különösen a rokkantság megszűnését. Ezenfelül, a folyamat másik végén, rendelkezniünk kell a rokkantságba való belépés táblázatával, amelynek megszerkesztése elvben megfelel az öregségi nyugdíj élvezetébe való belépés táblázatának.

E táblázatok megszerkesztése igen kényes feladatot jelent. Különösen bizonytalan a táblázatok idő függvényében vett stabilitása. Ha az előrejelzési módszert magát ily módon le is írhatjuk, gyakorlati alkalmazása és az adatok gyűjtése többszöri megvitatást és kiegészítő kutatásokat érdemelnek, messze



tulhaladva a jelen előadás kereteit, amely a dolgok természeténél fogva általános és tömör.

### 3.3 A családi kapcsolat címén juttatott szolgáltatások előrejelzései

Az előrejelzéseknek ez a kevésbé hagyományos területe sokkal kevésbé ismert és kevésbé általánosítható, minthogy a család részére juttatott segítség módozatai nagyon különbözőek. Nincsenek meg sem az eszközeink, sem a szükséges időnk ahhoz, hogy a szabályozások részleteivel foglalkozzunk, hanem csupán az erre a területre eső előrejelzési módszerek legfőbb jellemzőit kísérelem meg bemutatni.

Az az általános szabály, amely szerint a szolgáltatásokat és azok alakulását ártényezőre és mennyiségi tényezőre bontjuk le, itt is érvényes marad. De nagyobb mértékben, mint a társadalombiztosítás bármely más területén, előzetesen gondoskodnunk kell a szolgáltatásokkal kapcsolatos jogszabályok pontos elemzéséről. Amikor a szükséges mértékben lebontottuk a család részére nyújtott segélyeket, megkezdhetjük a demográfiai és a pénzügyi elemzést az azonos összetételű részhalmazokra.

#### A) A demográfiai elemzés

Ha statisztikailag ismerjük is az adott ország fiataljainak számát, nem elégedhetünk meg, - mint az öregségi biztosítás esetében - túl általános adattal. A fiatal népesség "öregedésének" elemzésénél - ha merhetjük ezt a kifejezést használni - figyelembe kell vennünk a tanulmányozott szolgáltatásból való kiválásról szóló jogszabályokat. A halálozás itt nem olyan jelentős tényező, viszont meghatározó a szolgáltatás nyújtásának időtartama és az életkor, amelynek betöltéséig a szolgáltatáshoz való jog megilleti magát a fiatalot vagy a szüleit. Sok esetben az életkor-megállapítás nem egyszerű dolog, mert számos kritérium függvénye lehet. Gondoljunk csak a következőkre: tanulmányok (oktatásban való részvétel); a foglalkozásbeli tevékenység kezdete (munkábalépés); a szülők anyagi helyzete; rok-



kantság fennállása a fiatal személynél vagy a szüleinél stb. Így tehát sokat kell dolgoznunk azért, hogy megszerkeszthessük a családnak járó segélynyújtásból való kiválás táblázatait.

Ugyanilyen nehéz a belépési táblázat elkészítése, azaz a születések becslése is. A demográfiai szakértők a termékenységi arányszámok alapján olyan feltevéseket alakítanak ki, amelyek lehetővé teszik a születések számának évről-évre történő becslését a jövőbeni időszakra. Tudnunk kell azonban, hogy ezek a feltevések nagyon ingadozóak lehetnek. Így pl. egymás mellett lehet olyan hipotézis, amely szerint 2,1 gyermek fog jutni egy nőre, és olyan is, amely szerint 1,8 gyermek jut majd egy nőre. Ezenfelül ugyanazon a feltevésen belül is, bármelyik évben a születések számát illetően 5-10 százaléket megközelítő eltérések is mutatkozhatnak. Olyan terület áll tehát előttünk, ahol nagy az előrejelzések bizonytalansága.

Másfelől a különböző típusú szolgáltatásoknál az előrejelzések különböző mértékben lehetnek eltérőek. A születési segélyek, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a születések számához, erőteljesebb eltéréseket, változásokat mutathatnak, mint bizonyos fajta családi pótlékok, amelyeknél a fiatalok tizenhat vagy tizennyolc nemzedékét felölelő számítás kiegyenlítő szerepet tölthet be, mivel a hosszabb táv kiegyenlítő hatása.

Mint a többi kockázatoknál is, itt különösen erőteljes szerepet játszhat a bevándorlás és a kivándorlás. Ezt nem becsülhetjük le, minthogy a gyermekek száma igen eltérő lehet aszerint, hogy vajon helyi népességet veszünk-e szemügyre vagy külföldről érkezett. A családdal összefüggő területen előtűnnek az előrejelzési módszerek határai, korlátai. Rövid távon a másodlagos jelenségek - epifenomének - válhatnak ki előre nem látható, újból és újból előtűnő ingadozásokat, míg hosszú távon az alapfeltevések közötti eltérések jelentik a problémát, mivel azok kihatása az idővel nő.



## B) Pénzügyi elemzés

Habár itt alapvetően az öregségi biztosítással analóg módszereket alkalmazunk, az eltérések is jelentősek. Az átlagértékű szolgáltatások igen erőteljes eltéréseket mutathatnak, tekintettel arra, hogy finomabban kialakított kategóriákon alapszanak. További zavaró tényező a család gazdasági helyzete. A szolgáltatásokat ugyanis sajátos feltételektől, például az anyagi helyzettől tehetik függővé.

További nehézséget jelent az adóügyi jogszabályok befolyása. A gyermekenként, vagy a családonként járó átlagértékű szolgáltatásra alapozott elemzés szükséges és hasznos, lehetővé teszi előrejelzések kialakítását, de nem szabad megfedkezünk határaitól és korlátaiktól, annak megfelelően, ahogyan tulságosan eltávolodunk az előrejelzés alapvetéstől.

A demográfiai elemzés és a pénzügyi elemzés kereszteződésénél két fontos elemet vegyünk tekintetbe az előrejelzések kidolgozásánál: a család nagyságát és a gyermekek életkorát. A nyújtott szolgáltatások igen eltérőek lehetnek az említett két ismerv szerint.

### 3.4 Az egészségügyi kiadások előrejelzése

Minél jobban előrehaladunk a témában, annál nagyobb nehézségekkel találjuk magunkat szemben. Emiatt azonban nem mondhatunk le minden további előrejelzési elképzelésről. A biztosítási matematikusnak utalnia kell arra, hogy milyen korlátok között végezheti el az előrejelzését. Kötelessége arra is emlékeztetni, hogy az előrejelzés érvényessége annál jobban beszűkül, minél hosszabb az előrejelzés által átfogott időtartam. Végül, álljon meg az előrejelzésével abban a pillanatban, amikor az eredmény bizonytalansága a megbízhatóságot veszélyezteti.

Elvégezhetjük, mint a másik két tanulmányozott kockázat esetében is az ár és a mennyiség szerinti lebontást. Vegyük



figyelembe azonban azt, hogy az egészség költségeinek esetében a mennyiségi tényezőt kevésbé befolyásolja a szó tulajdonképpeni értelmében vett demográfia, mint amilyen hatást gyakorolt az egészségügyi fogyasztás alakulása vagy a gyógyító technika előrehaladása.

#### A) A mennyiségi összetevő elemzése

##### a) A demográfia

Nem tagadhatjuk, hogy a népesség öregedése vagy bármely más, tisztán demográfiai jellegű fejlődés szerepet játszhat az egészségügyi kiadások alakulásában. De nem szabad sem eltuloznunk, sem lekicsinyelnünk a szerepét.

Az egészségügyi szolgáltatások a tanulmányozott népesség nem és kor szerinti megoszlásának függvényei. Ami a nemek szerinti megoszlást illeti, az anyasághoz kapcsolódó költségek szerepe, valamint az a tény, hogy a nők élettartama jelentősen meghaladja a férfiak élettartamát, többletköltséget jelenthet egy olyan társadalombiztosítási rendszer esetében, ahol a nők aránya meghaladja az 50 százalékot. Ami a biztosított népesség életkor szerinti megoszlását illeti, több országban végzett számos tanulmány azt mutatta ki, hogy a védett személyre jutó egység-költség egy aszimmetrikus U-görbe formáját ölti fel; a legnagyobb költségek az igen fiatal gyermekeknél jelentkeznek, a felnőtteknél pedig az életkorral progresszíven nőnek. Az idősek (harmadik korban levő személy) egység-költsége elérheti a 20 évesek egység-költségének 2,5-3-szorosát.

Az előrejelzést végző szakembernek arra kell választ adnia, vajon hogyan veheti számításba ezt a tényezőt. Az én válaszom - és itt teljesen személyes véleményről van szó - a következő: a rövid távu előrejelzések esetében a nem és az életkor szerinti szerkezet módosulásaiból adódó ingadozások hatása nem haladja meg a számítások pontossági küszöbét. Ezzel szemben a hosszabb távu előrejelzések esetében a koros vagy igen koros népességnek az egész népességben megállapítható részaránya szá-



mottevéően eltérhet a kiindulási évtől. Ezért ezt az elemet iktassuk be a számításokba. Ezt a számításbavételt a következő módon valósíthatjuk meg. A 0. évben az életkor és a nemi hovatartozás szerinti szerkezetből átlagköltség adódik az összes korosztályokat és a nemeket illetően. Az N. évben, amikor egyébként minden más változatlan szinten marad, az életkor és a nem szerint eltérő szerkezetből eltérő költséget kapunk. Ezt a viszonylagos eltérést a két költség között építsük be az előrejelzésekbe; ez jelenti az egészségügyi költségek tisztán demográfiai változását.

#### b) Az egészségügyi fogyasztás

Az egészség gazdaságtana új, felfelé ivelő, még nem teljesen kiforrott tudomány. A különböző országok szakemberei egyelőre vagy a gondozás (ellátás) kínálatára, vagy keresletére építik számításaikat. Anélkül, hogy beállnák az egyik vagy a másik táborba, megjegyzem, hogy mindkét közelítésnek megvan a maga jelentősége.

Ami az ellátás keresletét illeti, megállapíthatjuk, hogy bármilyen legyen is a meglevő egészségügyi szerkezet, járvány jelentkezése a költségek növekedését váltja ki. Másfelől az életszínvonal emelkedése - akár alacsonyról induljon el, akár nagyon magas fokon legyen - mindenféle rendű és rangú keresletet, igényt vált ki. A kereslet érinti az élelmezést, a ruházkodást, a gépkocsival való ellátottságot stb., de ugyanígy az egészségügyi fogyasztást is. A kórház vagy orvos igénybevétele a kulturáltsággal vagy az ország gazdagodásával együtt nő. Ez egyébként nem független az orvosi ellátás kínálatától. Új orvos beállítása, vagy új kórház létesítése, ami 10-20 kilométerre rövidíti a tiszszeresen nagyobb (100 vagy 200 kilométeres) távolságokat, kiváltja az egészségügyi fogyasztás megnövekedését. Másfelől a gyógyítási módszerek javulása, ami egyes szakorvosoknál jelentkezik, legalább is az első időben szintén többletköltségeket okoz.



Ezek a megállapítások természetesen rendkívül általános jellegűek és inkább minőségi, mintsem mennyiségi elemzést igényelnek. Ennek ellenére a biztosítási matematikusnak és a közgazdásznak továbbra is feladata az, hogy törekedjenek ezeknek a jelenségeknek a mérésére és beépítsék azokat az előrejelzésekbe.

Az egyik fogalom, amellyel az elsők közt számolnunk kellene, a morbiditás, a megbetegedési arányszám. Sajnálatos módon a rendelkezésre álló mérőeszközök még nem érik el az ahhoz elegendő fejlettségi szintet, hogy levonhassuk belőlük az összes kívánatos gazdasági következtetéseket. Valamely betegség költségének elemzése még mindig eléggé tökéletlen. A számításokba beépítendő más fogalmak közé tartoznak az alábbiak:

- az egészségügyi demográfia; az egy lakosra jutó orvosok száma;
- a kórházi felszereltség: az egy lakosra jutó kórházi ágyak száma;
- stb.

Ezeket a tényezőket, bizonyos esetekben közvetlenül kifejezhetjük számokban, de másodrendű hatások is keletkezhetnek, melyek kiváltják az ellátási, gondozási igény növekedését.

Természetesen számos paraméterről nem ejtettem szót. De már az említett tényezőkből kiindulva is megállapíthatjuk, hogy az előrejelző munka nem egyszerű. Az egészségügyi kiadásoknak a lehető legtipikusabb és legjellemzőbb tagolásából kell kiindulnunk: kórházi ellátás, gyógyszer-ellátás, orvosi, élettani (biológiai), fogászati ellátás stb. Mindegyiknél törekednünk kell a mennyiségi hatás meghatározására: a kórházi elhelyezés napjainak száma, adott esetben szakterületenként tagolva, az orvosi vizsgálatok száma stb.

Ezeket a mennyiségi hatásokat jelezzük előre esetleg nagyon is kifinomított módon úgy, hogy figyelembe vesszük az ország egészségügyi felszereltségét, a megbetegedési arányszámot, a háztartások fogyasztásának növekedését stb. A faktoranalízis



vagy a többszörös regresszió módszerei megfelelő statisztikai eszközök. Ezek hiányában a multbeli fejlődésből, változásokból kiindulva végezzük el az iránymutató vagy jobban kidolgozott előrejelzéseket.

#### c) A pénzügyi összetevő elemzése

Minden egészségügyi ténykedésnek megvan a maga költsége, amit globálisan az állam, vagy a társadalombiztosítási rendszer viselhet, vagy a terheket egyéni biztosításra korlátozhatják. Bármilyen legyen is a finanszírozási módszer, a mennyiségi tényezővel szemben, amelyet az előbb vizsgáltunk és amit bizonyos esetekben el sem választhatunk az ár tényezőjétől, meg kell állapítanunk az egység-költséget, de legalábbis értékének fejlődését, alakulását. Csak a mult teszi lehetővé a kiigazítások elvégzését és annak közlését, vajon ez vagy az az összetevő növekszik-e ezen vagy azon adat függvényeként.

Vegyük példának a kórházi elhelyezés költségeit. A kórházi napok számán felül (ez a mennyiségi tényező) jelentkezik ezen napok egységköltsége. Ezen költség abszolút értéke - végelemzésben - csekélyebb fontosságu, mint változása, ami a következők függvénye: a kórház személyzetének fizetett munkabére, az alkalmazott személyek száma, továbbá a többé vagy kevésbé költséges készülékek, amelyekkel a kórház rendelkezik vagy amelyeket beruház. Látható tehát, hogy az egységár alakulását többszörös regresszióval fejezhetjük ki, miközben különböző tényezőket vonunk be, amelyek kapcsolódnak a viszonylagos részesedést kifejező paraméterekhez.

Vegyünk egy másik példát: az orvos által végrehajtott ténykedést meghatározhatják a politikai döntéshozók, megtárgyalhatják a szakmai körökkel, vagy esetleg alakulhat egyszerűen szabadon, a kínálat és kereslet törvényei szerint. Mindegyik esetben fontos felkutatnunk, a mult elemzése útján, az illeszkedési formulákat. Itt a gazdasági nagyságrendek játszanak szerepet, mint például az árak általános alakulása.



Ezenfelül globálisan, a megfigyelt legutóbbi számveteli adatok alapján, megszerkeszthetjük majd a mennyiségi fejlődési mértékre és az áralakulási mértékre alapozott előrejelzéseket. Vállalva annak kockázatát, mintha látszólag megváltoztattam volna a korábban közölt álláspontomat – bár nem erről van szó – hajlamos vagyok arra gondolni, hogy az így kapott előrejelzések jobban megállják a helyüket közepes távon, mint igen rövid távon. Az egészségügyi kiadások területén a szorosabb értelemben vett orvosi tényezők nehezen értelmezhető, tévedést előidéző ingadozásokat válthatnak ki, ugyanakkor nem érintik a hosszabb irányzatu előrejelzés érvényességét. Mindamellet ezen a területen a hosszú távlatot átfogó szemlélet különösen sok véletlenszerű eredménnyel jár, mindazon indokok alapján, amelyeket kifejtettem. Ezért tartózkodó álláspontot foglaljunk el a 10 vagy 15 évnél hosszabb távot átfogó, kockázatosnak tekinthető előrejelzéseknél.

### 3.5 A munkanélküliséggel kapcsolatos költségek előrejelzése

A szolgáltatásoknak ez a kategóriája, amely az utolsó a részletesen vizsgáltak közül, lehetőséget nyújt a bevételek előrejelzési módszerére való átmenetre.

#### A) Demográfiai elemzés

Az elemzés itt sokkal bonyolultabb, mert az öregség területétől eltérően nem az általános demográfia egyszerű korpiramisát alkalmazza. Az elemzéshez számos tényezőt veszünk figyelembe:

- az aktív népesség korpiramisait;
- az aktivitási (aktív keresői) arányt, életkor, nem és születési év szerint;
- a munkanélküliségi arányt, életkor, nem és születési év szerint;
- a szolgáltatások nyújtásának tartamát stb.

A gazdaság fejlődéséből kiindulva megkísérelhetjük a foglalkoztatott aktív népesség előrejelzését. Amikor az adott



ország gazdasága, nemzeti vagyona növekszik, a munkahelyek száma is növekvő irányzatot mutat, többé-kevésbé bonyolult ökonometriai összefüggések szerint. Más paramétereket is figyelembe véve (mint amilyen az aktív életbe való belépés életkoraié, a nyugdíjbavonulás életkoraié) a múlt és a demográfiai előrejelzések elemzése útján meghatározhatjuk az aktív (kereső) népesség arányát, életkor és nem szerint és ezt időben előre is jelezhetjük. A vándorlás és a női munka jelensége nagyon fontosak és még tovább bonyolítják a problémát. Ha mindezeket az akadályokat sikerül leküzdenünk, az elemzés eredményeként elkészíthetjük a munkanélküliségi arányok táblázatát és ennek alapján a munkanélküli személyek számának meghatározását.

#### B) Pénzügyi elemzés

A szolgáltatások költségére való áttérés kényes kérdés. A különböző típusú szolgáltatások szerint lebontott átlagértékek nehezen jelezhetnek előre érthető gazdasági okok miatt, de a jogszabályok változásai miatt is.

Minden ország, amely kénytelen elviselni a munkanélküliség súlyos terhét, elért fejlődésétől függően megpróbál a helyzethez alkalmazkodni. Az alkalmazkodásnak ingadozó, váltakozó helyzetek a következményei, amelyek bizonytalanná, érvénytelené tehetik az előrejelzéseket, már kidolgozásuk ideje alatt is. Ha stabilizált rendszerről van szó, a más kockázatokkal kapcsolatban tanulmányozott rendszereknél alkalmazott módszerek egy része átvehető.

#### 3.6 A bevételek előrejelzése

Már láttuk azokat a nehézségeket, amelyek akkor merülhetnek fel, amikor meg kell határoznunk a nemzeti vagyon vagy a foglalkoztatott aktív (keresőképessé) népesség alakulását. Ez a két nagyságrend a legfontosabbak közé tartozik azon értékek közül, amelyek meghatározzák az adott társadalombiztosítási rendszer bevételeit. De más, még sokkal nehezebben elemezhető és



kezelhető tényezők, pl. az évi tényleges kamatlábak is növelhetik a nehézségeket.

#### A) A járulékokból történő finanszírozás

Amikor olyan társadalombiztosítási rendszer áll előttünk, amely a bevételeit egészen vagy részben járulékfizetési mechanizmusból szerzi meg, egyszerű előrejelzési szabályokat vezethetünk le. A járulékok összege ugyanis úgy jön létre, hogy a járulékfizetési százalékot (mértéket) megszorozzuk a járulékfizetés alá tartozó átlagértékű alappal (általában a munkabérek átlagával) és a járulékot fizető személyek számával. Ezt a mennyiséget lebontjuk azonos összetételű rész-együttesekre, amelyeknek előrejelzési szabályai azonosak. Ezenfelül, egyéb gazdasági elemzések céljára, különbséget tehetünk a biztosítottak, a munkaadók, az önálló dolgozók járulékfizetése és a járulékok mértéke (százalékai, csoportjai) szerint, a felső vagy minimális szinteket is figyelembe véve. Ami a járulékfizetés százalékát illeti, azt általában állandónak tételezhetjük fel az előrejelzés által átfogott időszakban, de át is számíthatjuk, egybevetve a költségekkel, a kockázat egyensúlyának biztosítása végett. A járulékfizetés alá eső alapot – legalább is az alakulását illetően – a hagyományos makroökonómiai nagyságrendekhez (a munkabérek, az árak, a vásárlóerő, a minimális munkabér, a plafonmunkabérek alakulása) viszonyítva határozzuk meg. Az esetek igen nagy többségében egyszerű kiigazítások is lehetővé teszik az alakulás eléggé megbízható módon való körvonalazását, feltéve, hogy megbízható a makroökonómiai feltevések induló megfogalmazása is. A be nem fizetett járulékokra is (gondoljunk például a vállalati csőd esetére) becslést végzünk, átmeneti vagy makroökonómiai kiigazítás segítségével.

Ami a járulékfizetők népességét illeti, olyan gazdasági-demográfiai elemzést végzünk, mint amilyet már láttunk a munkanélküliségi biztosítással kapcsolatban.



## B) Az államtól származó finanszírozás

A társadalombiztosítási rendszer biztosítási matematikusa számára a probléma ebben az esetben egyszerre mutatkozik egyszerűbbnek és bonyolultabbnak. Egyszerűbb a probléma akkor, ha az állam részéről történő finanszírozás a rendszerhez való nettó hozzájárulást jelenti az egyensúlyi helyzet biztosítása érdekében. Ez esetben az említett egyensúlyt kialakító szubvenció összegét a kiadások összegének és az egyéb bevételek összegének egybevetéséből alakítják ki. Ha az állam hozzájárulásának mértéke tulságosan megnövekszik, ez olyan politikai problémát jelent, amely felveti a rendszer sorsának kérdését.

Sokkal bonyolultabb a helyzet akkor, amikor teljesen, vagy csaknem teljes mértékben az állam gondoskodik a finanszírozásról. Ez esetben figyelembe kell vennünk az állami költségvetés finanszírozásával kapcsolatos módszereket, mivel a társadalombiztosítás összefügg az egész költségvetési mechanizmussal, az adózással, az adók módjára behajtandó járulékokkal, valamint mindenféle más adó- és illetékfajtákkal. De ne hatoljunk be erre a területre, mert nyilvánvalóan tulságosan messzire ragadna bennünket. Mindenesetre rámutathatunk, hogy bizonyos adók vagy bizonyos illetékek hozzájárulhatnak a rendszer finanszírozásához. Ezen esetben a biztosítási szakember feladata az, hogy az állam költségvetési szakembereivel együttműködve végezze el az ezen kategóriájú bevételek alakulásának gazdasági elemzését.

## C) Pénzügyi hozamokból történő finanszírozás

Ez kivételes eset, ha tiszta felosztó-kirovó rendszer áll előttünk. Ha a bevételek olyan pénzügyi hozamokból állnak, melyek az adott rendszer számára a rendelkezésre álló tartalékokból biztosítják a jövedelmet, akkor úgy törekedjünk az előrejelzések kialakítására, hogy elkülönítjük egymástól a tőkebefektetések különböző típusait a hozamok módoszatai szerint (háztartások, telkek, ingó értékek, kölcsönalapok, készpénz stb.)



A hozamok minden egyes típusa esetében vegyük figyelembe a befektetett pénzt, a tényleges hozamok százalékait és azon piacok jellemzőit, amelyeken működnek. Az így meghatározott pénzügyi hozamok bevételnek minősülnek és, adott esetben, meghatározzák a  $t + 1$  időpontban befektetett volument: ilyen módon egymást követő iterációkhoz folyamodjunk, hogy megkaphassuk az idő függvényében a befektetett tételek alakulását.

Nyilvánvaló, hogy itt rendkívül nehezen kezelhető változókkal van dolgunk, és a mindennapok időszerű tényei emlékeztessenek bennünket arra a valószerűtlen esetre, amikor az adott eredményt figyelmen kívül kell hagynunk.

#### IV. ÖSSZEFOGLALÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A szakterület, amellyel foglalkoztunk nem egyszerű. Egyes előterjesztett megoldások bizonyára nem kielégítőek és homályban hagytak számos gyakorlati nehézséget. Arra törekedtem, hogy bizonyos elméleti sémákat ismertessek.

Aki konkrét előrejelzési feladat előtt áll, alkalmazkodjék az éppen felmerülő sajátos összefüggésekhez, akár úgy, hogy javít az alapadatokon, akár oly módon, hogy az elérhető adatokhoz igazítja a módszereket. Ezen fenntartásokra figyelemmel a biztosítási matematikus képes arra, hogy szállítsa a döntéshozóknak azokat az előrejelzéseket, amelyeket megkivánnak tőle. Szeretnék azonban a befejezésben is emlékeztetni az ilyen típusu munkák jelentőségére és határaitra.

Az előrejelzéseknek az a feladatuk, hogy segítséget nyújtsanak a döntéshozatalnál. Ezért lényeges – már csak azért is, hogy fokozott mértékben hinni lehessen az előrejelzőnek – az, hogy az előrejelzések a legmegbízhatóbbak legyenek. A biztosítási matematikus köteles az előrejelzéseket olyan észrevételekkel ellátni, amelyek megemlítik az alkalmazott feltevéseket és valószínűségük mértékét. Képesnek kell lennie megállni akkor, amikor úgy véli, hogy az előrejelzések bizonytalansága



az előrejelzett tények megvalósulását erősen kétségesse teszi. Rendszeresen ellenőriznie is kell az elvégzett előrejelzések eredményeit és az ellenőrzés megállapításához képest módosítania kell az alapokat. Ez az eljárás, amit "csuszó előrejelzéseknek" neveznek, a múltban már sokszor tanúságot tett hatékonyságáról, csak tudnunk kell azt megfelelően alkalmazni.

Végezetül utalni szeretnék arra, hogy a feltevések nagy számánál fogva végtelen sok változatra lehet szert tenni, amelyek mind lehetségesek és valószínűek. Annak érdekében, hogy ne zavarodjunk meg ezen a bonyolult, összetett területen, a biztossítási matematikus helyesen teszi, ha központi feltevést terjeszt elő, amelyhez hozzákapcsolhat különböző változatokat, amelyekben kifejti az ilyen vagy olyan tényező, vagy az ilyen vagy olyan feltevés módosulásának hatását. Ilyen módon az alapozás is megfelelőbb lesz, és jobban követhető a vita. Ez a módszer szerintem megfelelőbb, mint a becslési villák kialakítása. A villa ágai közötti távolság tulságosan nagy lehet, és azok, akik ebben a témakörben nem specializált szakemberek, hajlamosak a két szélsőség között kialakított középértéket alkalmazni, ami távolról sem járul hozzá mindig a kérdés tisztázásához.



ALAIN EUZÉBY:

(Grenoble-i Egyetem)

## SZOCIÁLIS VÉDELEM NYUGAT-EURÓPÁBAN<sup>\*)</sup>

(Részlet)

/A jelenlegi és várható gazdasági nehézségek ellenére tovább kell gondolkodni a szociális védelmi rendszerek jövőjén és célrendszerén. Eddig – a szerző szerint – hét tájékoztatósi irány rajzolódott ki, amelyek egymással össze is kapcsolódhatnak, de ki is zárhatják egymást./

### A liberális irányzat

Ez az irányzat a túlságosan nagy szociális biztonság és a közvetett jövedelmek tulfejlesztése által okozott károokra helyezi a hangsúlyt ... A gazdaság "ujradinamizálása" mellett száll síkra, ami a kötelező elvonások csökkentésén, valamint a kezdeményező, vállalkozó szellem és az egyéni felelősség nagyobb szerepén alapulna. Az alapgondolat az, hogy a társadalmi védelem érdekében működtetett jelentős elvonások és járandóságok gyengítik a gazdaságot. Az elvonások károsan hatnak a munkahely-kinálatra, a takarékosagra és a beruházásokra, elbátorítanítják a vállalkozó szellemet és megfojtják a gazdasági sikerre törekvést. Ami a juttatásokat és az ezek által nyújtott tulzott, a társadalom dinamizmusát károsító biztonságot illeti, ezek gyengítik a munkára ösztönzést és az egyéneknél "segélyezett-tudatot" alakítanak ki.

Csökkenteni kell tehát a szociális védelemre fordított kiadások gazdasági súlyát, visszaadva az egyéni felelősség becsületét, és előnyt adva a direkt jövedelmeknek a szociális transzferekkel szemben. A szociális védelem bizonyos mértékű "privatizálását" az életszínvonal növekedése indokolja, s az,

---

<sup>\*)</sup> In: Futuribles, 1985. okt.-nov.



hogy ilyen módon egy minimumon túl az egyénekre bizható, hogy mennyire akarják saját védettségüket növelni más személyes kiadásai csökkentésével.

Ilyen és hasonló meggondolásokon alapulnak M. Friedman azon javaslatai, hogy negatív jövedelemadót vezessenek be az Egyesült Államokban. Ha a népesség egészének biztosítanak egy minimális jövedelmet, akkor a társadalmi védelem helyét a magánbiztosítás rendszerei foglalhatják el. Hasonló indítású, bár kevésbé radikális javaslatok másutt is terjednek. Így például Franciaországban olykor a szolidaritás három szintjének megkülönböztetésére vonatkozó javaslatok hangzanak el. Az első szint a népesség egészének garantálna alapbiztonságot, s ezt közpénzekből fedeznék; a második szintet olyan kötelező rendszer jelentené, amely a foglalkozási jövedelmek elvesztése esetén nyújtana garantált ellátást, s amelyet e jövedelmek alapján meghatározott járulékokból finanszíroznának; végül a harmadik, teljesen önkéntes szint a magánbiztosításra épülne. Ide tartoznak az egészségügyi kiadások közösségi finanszírozásának költségeit csökkentő olyan javaslatok is, mint a "kis kockázatok" átadása a magánbiztosításnak, a beteg által fizetendő költségek bevezetése vagy a védelem alá eső személyek jövedelmükkel arányos terhelése.

#### A szelektivitás felé mutató irányzat

Ez annyiban különbözik a liberális iránytól, hogy főként a társadalmi védelem redisztributív hatékonyságát kívánja javítani. Valóban paradox az a helyzet, hogy az elvont és újraelosztott összegek nagysága ellenére a szociális védelemnek még távolról sem sikerült megszüntetnie a szegénységet. Ez annak tudható be, hogy az ellátások túlságosan az egyénre koncentrálnak meghatározott, külön kezelt kockázatok előfordulásához igazodva, és nem veszik figyelembe az elégtelen források miatt előadódó általános szükségességet. A szociális védelem így az elvonások és juttatások olyan óriási rendszerének látszik, amelyen belül az emberek többségével csupán annyi történik, hogy egyik kezükkel visszaveszik azt, amit a másikkal befizettek. Ha



azonban igaz az, hogy a társadalomnak meg kell védenie az egyént a nélkülözéstől és legalább valamilyen létminimumot kell biztosítania számára, akkor a szociális védelemnek jobban kell törekednie a szegénység elleni harcra. Ugy kell tehát korlátozni (ezen irányzat szerint) az ellátások összegének növekedését, hogy szelektivebb módon használják fel a létező forrásokat, azaz jobban koncentrálják a legrászorulóbb, azaz legszegényebb egyénekre és családokra. Ez akkor valósítható meg, ha mind több ellátást kötnek jövedelemigazoláshoz (szegénységi bizonyítványhoz).

### A pénzügyi orientáció

Ezt az irányzatot főként a szociális védelem finanszírozásával kapcsolatos olyan kérdések érdeklik, mint pl. az, hogy azonos színvonalu források mellett hogyan változtatható a finanszírozás struktúrája a vállalatok versenyképességének és a foglalkoztatás perspektíváinak a javítása érdekében? (...)

A nemzetközi verseny élességét ismerve valóban célszerű, ha nem teszik tulságosan terhessé a vállalatok bér- és adóköltéseit, éspedig nem csak azért, hogy olcsóbban termelhessenek, hanem azért is, hogy elég saját forrással rendelkezzenek a modernizáláshoz, átstrukturáláshoz, ujitáshoz, versenyképességük javításához. Ebből a nézőpontból az a kívánatos, ha a szociális védelem költségeinek minél nagyobb részét a családok viselik... akár az elsődleges jövedelmek vásárlóerejének csökkenése árán is. Az irányzat sikeréhez erőfeszítéseket kell tenni azért, hogy az egyének és családok jobban tudatában legyenek a szociális védelem számukra is nyújtott előnyeinek.

A szociális védelemmel kapcsolatos kiadásokat ugyanis az különbözteti meg más, hasonlóan gyorsan növekvő (pl. a szabadidővel, turizmussal stb. kapcsolatos), illetve a biztosításokkal kapcsolatos kiadásoktól, hogy olyan kötelező elvonásokból fedezi őket, amelyek ellenértéke nem válik világossá az érintettek számára. ... Célszerű lenne tehát jobban tudatosítani a fiatal felnőtt generációk körében, hogy a szociális védelem fedezi or-



vosi költségeik egészét vagy zömét; megkíméli őket attól, hogy nekik kelljen teljes egészében fedezniök gyermekeik vagy idős szüleik eltartását; enyhíti pénzügyi nehézségeiket betegség vagy munkanélküliség esetén stb.

#### A "racionalista" irányzat

Itt két szintet különböztethetünk meg. Az egyik a szociális ellátások és az egyéb közkiadások közötti, a másik csak a szociális védelmi kiadásokon belüli arányokra fordít figyelmet.

- Ami a közkiadások teljes körén belüli választások racionalizálását illeti, itt megemlítendő, hogy a háztartásokra és vállalatokra nehezedő pénzügyi nyomást, illetve az államadósságok növekedését nem csak a szociális védelmi, hanem az összes közkiadás okozza. (...) Ezért érdemes elgondolkozni a közkiadások egyes csoportjainak relatív hasznosságán. E kiadások racionalizálásra irányuló komoly erőfeszítések révén valóban jobban lehetne kijelölni prioritásokat, jobban lehetne dönteni a szociális védelemre illetve az egyéb célokra fordított közkiadások között, és jobban lehetne takarékoskodni egyes igazgatási ágazatokon. Amennyiben a döntésnél a szociális védelmi kiadások prioritást kapnak, akkor ezekre többet lehetne fordítani a kötelező elvonások vagy az államadósságok növelése nélkül.

- Ami a társadalmi védelem körén belüli racionalizálást illeti, itt a strukturák egyszerűsítése és az ügyvitel javítása eredményezhetnének költségmegtakarítást. (...) Felül lehetne vizsgálni a szociális védelem különböző funkcióinak intézményszerűsülését, illetve a működő mechanizmusok decentralizálásának esetleges előnyeit. A szociális védelem céljaival kapcsolatban olyan kérdések is felmerülnek, hogy meddig kell elmennie a szociális védelemnek? Mennyi egyenlőtlenséget kellene csökkenteni? Valóban elérték vagy túlhaladták-e a redistribúciós mechanizmusok azt a határt, amelyen túl már gyengítik az egyéni ösztönzést...? Hogyan lehetne áttekinthetőbbé tenni a szociális véde-



lem mechanizmusait, és hogyan lehetne felelősebb magatartásra ösztönözni az egyéneket?

Az egészségügyi ellátással kapcsolatban is számos nagy horderejű kérdés merül fel. Ilyenek például az orvoslás egyes módjainak költségeire és hatékonyságára vonatkozó kérdések; azok, amelyek az orvosi és paramedikális szakmák státusára vonatkoznak; a kórházak szervezetére és irányítására, a gyógyszerek termelésére és forgalmazására, vagy az egészségügy egész rendszerén belül a prevenció felfogására és helyére vonatkoznak.

#### A "szolidaritási" irányzat

Ez az irányzat a "jóléti állam" válságából kiindulva a szolidaritás kiegészítő formáinak kifejlesztését javasolja. Ezek segítségével megoszthatók lennének azok a szociális védelmi feladatok, amelyek ma tulságos kizárólagossággal nehezednek állami vagy kapcsolódó szervekre. A közhatalomnak tehát kevésbé kellene közvetlen módon beavatkoznia, és jobban kellene támogatnia a társadalmi élet elemi szövetét alkotó szolidaritási formákat. Erősítenie kellene a családi szolidaritást (például úgy, hogy segíti a családokat abban, hogy intézmény igénybevétele helyett maguk tudják ellátni a család idős tagját), támogatnia az egymást segítő vagy szomszédsági közösségeket. A közhatalom így meghaladhatná az állami vagy magán megoldás közötti túl szűk választási lehetőséget oly módon, hogy a szociális védelem közös feladatait nem-állami közösségeknek (szövetségeknek, alapítványoknak, más csoportoknak) adja át. Ez az irányzat legalább három szempontból látszik előnyösnek. Csökkenthetné, vagy legalábbis korlátozhatná a jóléti állam által közvetlenül ellátott szociális védelem költségeit; segítené az egyéneket abban, hogy visszailleszkedjenek a hozzájuk közelebb lévő, szükségleteikre jobban válaszoló szolidaritási hálókba; tisztábbá tenné a "szociális látási viszonyokat", mert a jóléti állam "névtelen mechanizmusait" legalább részben decentralizáltabb és közvetlenebb szolidaritási mechanizmusokkal váltaná ki.



Ilyen módon világosabbá válna a kedvezményezettek számára is, hogy melyek az egyéni magatartások közösségi hatásai.

### Az "autocentrista" ("önközpontu") irányzat

Ezen irányzat szerint el kellene kerülni, hogy a nemzetközi verseny, s különösen az alacsony bérekkel és gyenge szociális védelemmel működő újonnan iparosodó országokkal folytatott verseny arra kényszerítse az Európai Gazdasági Közösség országait, hogy a társadalmi visszafejlesztés kemény eszközeivel tegyék vállalataikat versenyképesebbé. A nagyon egyenlőtlen (1 a 7-hez különbségeket mutató) munkaerőköltséggel működő országok közötti szabadkereskedelem a jelek szerint valóban nehezen összeegyeztethető a fejlettebb országok szociális vívmányaival.

A társadalmi visszafejlődés veszélyének tudatában sem a vak protekcionizmushoz való visszatérést javasolja ez az irányzat. A cél olyan nemzetközi harmonizálás lenne, amely azt segítené, hogy nagyjából hasonló fejlettségű országokból kialakított nagy zónákon belül legyen szabadkereskedelem. Így minden zóna saját belső keresletének minél jobb kielégítésére törekedhetne úgy, hogy a zónán belüli cseréket szabad és egészséges verseny ösztönözné. A zónák közötti cseréket úgy kellene megszervezni, hogy minimalizálják a munkakörülmények, a bérszínvonal és a szociális védelem lefelé nivellálásának veszélyét. A zónák közötti minimális csere lehetővé tenné az elkerülhetetlenül szükséges behozatalokat, de protekcionista intézkedések szabályoznák azon javak importját, amelyek belföldi kereslete nő, de amelyek előállításánál egyenlőtlen a vállalatok közötti verseny a fentiek miatt...

Ez az irányzat feltételezi a GATT egyezmények felülvizsgálatát. Olyan egyezményeket lehetne bevezetni, amelyek - az adott ország gazdasági fejlettségének függvényében - meghatározzák a minimális szinteket a munkakörülményekre, bérekre, szociális védelemre nézve. Az e feltételeket megszegő országokkal szemben protekcionista lépéseket lehetne alkalmazni. Ezek a lépések csökkentenék egyes országok vagy országcsoportok külke-



reskedelemtől való függőségét, és lehetővé tennék, hogy önállóbb, a lakosság szükségleteinek és várakozásainak megfelelőbb szociálpolitikát folytassanak.

### A "humanista" irányzat

A kiindulópont itt az, hogy a mai szociális védelmi mechanizmusok többnyire csak utólag lépnek be a szükségletformáló folyamatokba, azaz főként korrekciós mechanizmusok. Egy sor -az egyének egészségét és életszínvonalát károsító - kedvezőtlen társadalmi következményt igyekeznek gyógyítani, amelyeket a társadalmi szervezet rossz működése okoz. A szociális védelem korrekciós feladata egyre nő a megelőző óvintézkedések hiánya miatt. Az irányzat képviselői szerint tehát a társadalomnak olyan fejlődési irányt kellene követnie, amely jobban megfelel az emberek valóságos szükségleteinek és vágyainak. Nem csak a munkakörülményeket javító, vagy különböző kellemetlenségeket kiküszöbölő részintézkedésekről lenne szó, hanem arról, hogy valóban "emberi léptékű" társadalmat próbáljanak teremteni. Egy sor kérdés merül fel ezen a ponton például azzal a gazdasággal kapcsolatban, amelyet már nem a szükségletek szabályoznak, hanem amelyben a termelés öncélúvá vált, az egyének valóságos igényeinek rosszul megfelelő élet- és munkakörülményeket kényszerítve rájuk; azzal kapcsolatban, hogy az Európai Gazdasági Közösség országai és a hasonlóan fejlett országok egyre gazdagabbak, de egyre törékenyebbek; hogy melyek a mortalitás és morbiditás okai; hogy hogyan lehetne a gyakran kegyetlenül kemény tömegtermelési technológiákat egyszerűbb, gazdaságosabb és függetlenebb "köztes" technológiákkal helyettesíteni, kisebb üzemekben, amelyek tagjaiknak a munkában való kibontakozás jó érzését is megadhatnák.

A demográfia terén is komoly kérdéseket kellene feltenni a csökkenő születésszám okairól, s ennek következményeiről az öregségi nyugdíjak finanszírozására. Ebből kiindulva el lehetne gondolkodni arról, hogy milyen életmódok alakultak ki az ipari társadalmakban, s kivált, hogy milyen teret hajlandók biztosítani e társadalmak a gyermekeknek, s hogy milyen módon lehetne



a családok és a születésszám szempontjából kedvezőbb feltételeket biztosítani.

A munkanélküliség emelkedése és a nyugdíjak finanszírozásának növekvő nehézségei kapcsán szembetűnő, hogy az emberi életkor növekvő, az aktív életkor pedig inkább csökkenő tendenciát mutat. Az egyéneket főként a munkanélküliség csökkentése érdekében ösztönzik arra, hogy mind korábban hagyjanak fel szakmai tevékenységükkel, beszorítva teljesen munkaképes embereket a nyugdíjas-helyzetbe. Márpedig ha a termelékenység növekedése folytán csökkenthető az adott népesség megfelelő szintű ellátásához szükséges munkaidő, akkor valójában elképzelhető a munkaidő csökkentése a bérek további növelése helyett. Lehetne - hetente vagy évente - kevesebbet dolgozni, és később nyugdíjba menni is.

E különböző irányzatok felvillantják azt, hogy milyen széles választási lehetőségei vannak a hatalomnak abban, hogy jobb összhangot teremtsen a szociális védelem, és ennek társadalmi és gazdasági környezete között. Ám ha sokféle választási lehetőség van is, a helyzet nehéz. A nagyon éles nemzetközi verseny miatt tekintik sokan tulzottnak a Közösség országaiban megvalósított szociális védelem szintjét, miközben ugyanezen országokban ismét nő a szegénység, s még igen sokat kellene tenni azért, hogy a népesség egészének tisztességes életszínvonalat biztosítsanak!



A NEMZETKÖZI MUNKAÜGYI HIVATAL 26., 1944. ÁPRILIS 20-ÁN  
PHILADELPHIÁBAN TARTOTT KÖZGYÜLÉSÉN ELFOGADOTT  
67-ES SZÁMU AJÁNLÁS

A jövedelembiztonságról  
(Kivonat)

Alapelvek

Általános rész

1. A jövedelembiztonságot nyújtó programoknak enyhíteni kell a szükségletet és meg kell előzni az elszegényedést oly módon, hogy elfogadható jövedelmi szintig pótolják azt a jövedelemkiesést, amit munkaképtelenség (ide értve az öregkort is), kereső munka hiánya vagy a családfenntartó halála okoznak.

2. A jövedelembiztonságot - amennyire csak lehetséges - a kötelező társadalombiztosítás alapján kell megszerezni: a biztosítottak előírt feltételek teljesülése esetén a biztosító intézetnek fizetett járulék alapján a törvény által meghatározott szinten és kockázatok esetén ellátásra jogosultak.

3. A kötelező társadalombiztosítás által ki nem elégített szükségleteket szociális segélyekkel kell fedezni. Bizonyos csoportok, így elsősorban eltartott gyermekek, ellátatlan rokkantak, időskorúak és özvegyek törvényes skála alapján meghatározott megfelelő szintű ellátásra kell, hogy jogosultak legyenek.

4. Más rászoruló személyek számára az adott esetnek megfelelő szociális segélyt kell biztosítani.



Társadalombiztosítás

5. A kötelező társadalombiztosítás által felölelt kockázatok köre ki kell, hogy terjedjen mindazon eseményekre, amelyek esetén a biztosított nem képes megélhetését megkeresni, vagy mert munkaképtelen, vagy mert nem tud fizető munkát találni, vagy mert halálával eltartásra szoruló családja marad hátra. Ki kell, hogy terjedjen továbbá azokra az előzőekhez kapcsolódó, szokásosan előforduló, más módon nem kezelt szűk-séghelyzetekre, amelyek korlátozott jövedelem mellett különösen nagy megterhelést jelentenek.

6. Az alkalmaztatással összefüggésben fellépő munkaképtelenség vagy halál esetére kárpótlást kell nyújtani.

7. Annak érdekében, hogy a társadalombiztosítási ellátások megfelelően igazodjanak a különféle szükségletekhez, a programok által lefedett eseményeket az alábbiak szerint célszerű csoportosítani:

- a) betegség;
- b) anyaság;
- c) rokkantság;
- d) öregség;
- e) a családfenntartó halála;
- f) munkanélküliség;
- g) sürgős, rendkívüli költségek;
- h) foglalkozási ártalmak.

feltéve, hogy egyidejűleg csak egy ellátás fizetendő a következő három esemény: rokkantság, öregség és munkanélküliség egyidejű fennállása esetén is.

8. Minden keresetkiesés miatti ellátást ki kell egészíteni az első két gyermek születésekor; a többi gyermek utáni ellátást vagy a társadalmi közös alapokból, vagy járulékfizető programok alapján nyújtott családi pótlékkal kell megoldani.

(A 9.-16. paragrafusok a 7. paragrafusban felsorolt kockázatokat ill. eseményeket értelmezik. - A szerk.)



17. A társadalombiztosításnak védelmeznie kell minden alkalmazottat és önállót, valamint hozzátartozóikat az őket fenyegető kockázatok esetén, amennyiben megoldható

- a) járulék fizettetése az adminisztratív költségek aránytalan megnövekedése nélkül; és
- b) az egészségügyi és munkaügyi szolgálat szükséges együttműködése az ellátások folyósításánál és a visszaélések elleni óvintézkedéseknél.

18. A munkáltatót kell felelőssé tenni az általa alkalmazott összes személy járulékának összegyűjtéséért, és joga kell, hogy legyen ezen összeget a munka díjazásából annak kifizetésekor levonni.

19. Az ellátások hatékony intézése érdekében meg kell szervezni a járulékfizetésre vonatkozó adatok megfelelő összesítését és tárolását; az ellátásra jogosító esemény bekövetkezését gyorsan igazoló eszközöket; valamint egy olyan párhuzamos orvosi és foglalkoztatási szervezetet, amelynek preventív és rehabilitációs funkciói vannak.

20. A fizetett alkalmazottat azonnal biztosítani kell a társadalombiztosítás által felölelt összes kockázat esetére, amint a rájuk vonatkozó járulékfizetés megszervezhető és az ellátások intézéséhez szükséges feltételek kialakíthatók.

21. Az önállók az alkalmazottakhoz hasonló feltételekkel válnak biztosítottakká rokkantság, öregség és halál esetére, amint járulékfizetésük megszerveződik. Megfontolandó, hogy lehetővé váljon biztosításuk kórházi ápolást igénylő betegség vagy szülés, több hónapig tartó betegség, valamint olyan különleges költségek esetén is, amelyek betegség, szülés, rokkantság és halálozás alkalmával lépnek fel.

22. A járandóságoknak pótolniuk kell a keresetkiesést, a családi kötelezettségek figyelembevételével, addig a szintig, amíg ez gyakorlatilag lehetséges a munka újrafelvételére való készség veszélyeztetése nélkül - ha mód van a munka újrafelvé-



telére - és nem háritva olyan terheket a produktív csoportokra, amelyek korlátoznák a termelést vagy a foglalkoztatást.

23. Az ellátás összegének a biztosított azon korábbi ke-  
resetéhez kell kapcsolódnia, amely után járulékot fizetett.  
(...)

24. Egységes összegű ellátás olyan országokban lehet  
megfelelő, ahol megfelelő és gazdaságilag elérhető eszközök  
állnak a lakosság rendelkezésére önkéntes kiegészítő biztosítás  
megkötésére. Az ellátások összegének ekkor a segéd munkások ke-  
resetéhez kell igazodnia.

25. A foglalkozási ártalmakkal kapcsolatos kártérítések  
kivételével az ellátásokhoz való jogot olyan járulékfizetési  
feltételekhez kell kötni, amelyek bizonyítják, hogy a jogosult  
szokásosan alkalmazásban áll, vagy önálló munkavállalóként dol-  
gozik, illetve amelyek biztosítják a járulék befizetésének ész-  
szerű rendszerességét. A jog akkor áll fenn, ha ezt az érintett  
nem veszíti el azon okból, hogy munkáltatója elmulasztotta az  
őt érintő járulék beszedését.

26. Az ellátások költségeit - beleértve az ügyintézési  
költségeket is - a biztosítottak, a munkáltatók és az adófize-  
tők között kell megosztani oly módon, hogy az igazságos legyen  
a biztosítottak számára, ne nehezedjen nagy teherként az ala-  
acsony jövedelműekre és ne okozzon zavarokat a termelésben.

27. A társadalombiztosítási ügyintézés a társadalombiz-  
tosítási szolgáltatások egységes rendszerén belül célszerű egy-  
ségeíteni vagy koordinálni; a járulékfizetők képviseltessék  
magukat szervezeteiken keresztül mindazokban a testületekben,  
amelyek meghatározzák vagy alakítják az irányítás politikáját,  
ill. amelyek törvényjavaslatokat vagy keretrendelkezéseket dol-  
goznak ki.



Szociális segélyezés

28. A társadalomnak együtt kell működnie a szülőkkel olyan általános segélyintézkedések révén, melyek az eltartott gyermekek jólétének biztosítását célozzák.

29. Azok a rokkantak, idősek és özvegyek, akik nem kapnak társadalombiztosítási járandóságot, mivel ők, vagy házastársuk nem tartoztak a kötelezően biztosítottak köréhez és akiknek jövedelme egy meghatározott szint alatt van, meghatározott skála szerinti rendszeres járulékra kell, hogy jogosultak legyenek.

30. Pénzbeni, vagy részben pénzbeni, részben természetbeni ellátást kell nyújtani mindazon személyek számára, akik szükségét szenvednek és állapotuk javítása nem igényel intézeti ellátást.



A NEMZETKÖZI MUNKAÜGYI HIVATAL 46., 1962. JUNIUS 6-ÁN,  
GENFBEN TARTOTT KÖZGYÜLÉSÉN ELFOGADOTT  
114-ES SZÁMU EGYEZMÉNY

A szociálpolitika alapvető céljairól és szintjeiről  
(Kivonat)

I. Rész: általános elvek

1. cikkely

1. Minden politikának elsősorban a lakosság jólétére és fejlődésére kell irányulnia és arra, hogy előmozdítsa a lakosság társadalmi haladásra irányuló vágyát.

2. Minden szélesebb alkalmazási területet érintő politika kialakításánál figyelembe kell venni ennek a lakosság jólétére gyakorolt hatásait.

II. Rész: Az életszínvonal javítása

2. cikkely

Az életszínvonal javítását kell a gazdasági fejlesztési tervek fő céljának tekinteni.

3. cikkely

1. A gazdasági fejlesztés tervezésénél minden lehetséges intézkedést meg kell tenni, hogy e fejlesztés összhangban legyen az érintett közösségek egységes fejlődésével.



2. Kiváltképpen törekedni kell a családi élet és a hagyományos társadalmi egységek felbomlasztásának elkerülésére, különösen

- (a) a vándormozgalmak okainak és hatásainak mélyreható tanulmányozásával, s ha szükséges, megfelelő intézkedésekkel;
- (b) a településtervezés fejlesztésével olyan területeken, ahol a gazdasági szükségletek a lakosság koncentrációjához vezettek;
- (c) városi körzetekben a tulzsufolttság megelőzésével ill. megszüntetésével;
- (d) a falusi körzetekben, az életkörülmények javításával és megfelelő ipari munkalehetőségek teremtetésével az olyan mezőgazdasági körzetekben, amelyekben e célra rendelkezésre álló munkaerő van.

#### 4. cikkely

(A mezőgazdasági termelők életszínvonalának javításával kapcsolatos teendők.)

#### 5. cikkely

1. Az önálló termelők és a bérből-fizetésből élők esetében megfelelő intézkedésekkel olyan feltételeket kell biztosítani, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy életszínvonalukat saját erőfeszítéseikkel javítsák, illetve amelyek biztosítják azon minimumszinteket, amelyeket a létfeltételekre vonatkozó hivatalos vizsgálódások a munkáltatók és munkások képviselői szerveivel való egyeztetés nyomán rögzítenek.

2. Az életszínvonal minimumainak rögzítésénél figyelembe kell venni a munkások olyan lényeges családi szükségleteit,



mint a megfelelő tápértékű élelem, a lakás, ruházkodás, orvosi ellátás és oktatás.

### III. Rész: A vándormunkásokra vonatkozó ellátások

(Az otthonuktól távol dolgozók ellátásai, beleértve a belföldön és a külföldön dolgozókat. A 6., 7. és 9. cikkely a belföldi ingázókra is vonatkozik.)

#### 6. cikkely

Ahol az alkalmaztatás körülményei azt igénylik, hogy a munkások otthonuktól távol éljenek, akkor alkalmaztatási feltételeiknél normális családi szükségleteikre tekintettel kell lenni.

#### 7. cikkely

Ahol egy adott terület munkaerőforrásait átmenetileg egy más terület javára használják fel, megfelelő intézkedésekkel ösztönözni kell arra, hogy a munkások bérének és megtakarításának egy része a munkaerőt felhasználó területről az azt kibocsájtó területre kerüljön át.

#### 9. cikkely

Ahol munkások és családjaik olcsóbb megélhetésű területről drágább megélhetésű területre költöznek, ott tekintetbe kell venni a megélhetési költségek e változásból adódó növekedését.



IV. Rész: A munkások keresete és ezzel összefüggő kérdések10. cikkely

1. Elő kell segíteni az érintett munkásokat képviselő szakszervezetek és a munkáltatók vagy munkáltatói szervezetek közötti szabad alkuk során kollektív megegyezéssel kialakított minimumbérek rögzítését.

2. Ahol nincsenek meg a megfelelő feltételek a minimumbér kollektív megegyezéssel történő rögzítésére, ott meg kell teremteni a szükséges feltételeket ahhoz, hogy minimális bértételeket rögzítsenek a munkások és munkáltatók képviselőivel, illetve, ha ilyenek vannak, ezek szervezeteinek képviselőivel való tárgyalások révén.

3. Meg kell tenni a szükséges lépéseket annak biztosítására, hogy az érintett munkáltatók és munkások tudomást szerezzenek az érvényes minimális bértételekről, és hogy ne kerüljenek kifizetésre az érvényesnél alacsonyabb bértételek.

4. Az a munkás, akire a minimumtételek alkalmazhatók, és akinek a minimum életbelépése óta e tételeknél alacsonyabb bért fizettek ki, bírósági vagy más törvény által engedélyezett úton jogosult arra, hogy a különbözetet számára megtérítsék a törvény vagy más szabályozás útján megállapított időhatárokon belül.

11. cikkely

(A természetben való fizetés beszámításáról, korlátozásáról, az eladósodás veszélyét csökkentő fizetés-intervallumokról.)

12. cikkely

(Az előlegfizetés törvényes korlátozásáról.)



13. cikkely

(Az önkéntes megtakarítások ösztönzéséről, uzsora elleni védelemről.)

V. Rész: Faj, bőrszin, nem, hit, törzsi hovatartozás vagy  
szakszervezeti tagság szerinti megkülönböztetés  
mellőzése

14. cikkely

1. A politika egyik célja, hogy felszámoljon a munkások közötti minden faj, bőrszin, nem, hit, törzsi hovatartozás vagy szakszervezeti tagság alapján történő megkülönböztetést.

- (a) a munkaügyi törvényhozásban és azon megállapodásoknál, amelyek a törvényesen az országban lakók vagy dolgozók számára méltányos gazdasági elbírálást biztosítanak;
- (b) köz- vagy magánalkalmazáshoz hozzájutásban;
- (c) a felvétel és előléptetés feltételeiben;
- (d) a szakképzés lehetőségeiben;
- (e) a munkakörülményeknél;
- (f) egészségügyi, biztonsági és jóléti intézkedéseknél;
- (g) fegyelmezésnél;
- (h) kollektív megállapodások alkujában való részvételben;



- (i) azon bértételeknél, amelyeket azonos műveletnél és vállalkozásnál az egyenlő munkáért egyenlő bért elve alapján azonos bértarifával kell fizetni.

(2., 3. és 4. cikkely - fentiek részletei)

## VI. Rész: Oktatás és képzés

### 15. cikkely

(Kötelező iskolai és munkavállalási korhatárról, ez alatti foglalkoztatás tiltásáról, ill. korlátozásáról, mindkét nembeli gyermekek és fiatalok oktatási és szakképzési feltételeinek biztosításáról.)

### 16. cikkely

(Felnőtt munkások szakképzéséről.)

1. A termelékenység fokozása érdekében biztosítani kell a szakképzést.

2. A szakképzés a kompetens hatóságok felügyelete alatt és ezek szervezésében valósuljon meg, mindig azon országok alkalmazotti és munkás szervezeteivel történő konzultáció után, ahonnan a képzésben részt vevők jöttek, illetve ahol a képzés történik.



















